



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DE COCLÉ  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS ADJUDICACIONES DE TIERRA  
ANTE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRA (ANATI) EN  
LA PROVINCIA DE COCLÉ DURANTE EL PERÍODO (2013 – 2017)**

**OMAR PINZON**

**C.I.P.: 2-135-25**

**(CE-PT -327-10-252-01-17-02)**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN DERECHO PROCESAL**

**PANAMÁ REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**2019**

## **DEDICATORIA**

A toda mi familia: mi madre, a mi padre y a mis hijos, quienes siempre me han motivado a estudiar y me han dado todo el apoyo que he necesitado.

A mis hermanos y hermanas, quienes han participado en mis luchas para seguir adelante.

A mis amistades y compañeros (as), que siempre me han aconsejado durante mi vida como estudiante y me han tenido presente en sus corazones y pensamientos.

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios Todopoderoso, Quien Ha Guiado mis pasos en llevar a cabo esta tarea;

A todas aquellas amadas personas, quienes son mis padres por su dedicación y cuidado durante toda mi vida, a mis hijos por su eterno amor;

A mis compañeros, con quienes he compartido las luchas y regocijo y quienes me han ayudado de diferentes maneras; y

A todas aquellas personas quienes me han ayudado a alcanzar mi meta, la cual es terminar mi carrera de maestría en Derecho Procesal.

Estoy muy agradecido.

## INDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
INDICE GENERAL.....	iv
RESUMEN.....	vii
CAPITULO I.....	1
CAPITULO II.....	8
2.1. MARCO DE REFERENCIA.....	9
2.2. MARCO DE ANTECEDENTES.....	9
2.3. MARCO CONCEPTUAL.....	9
2.4. MARCO TEÓRICO.....	9
2.4.1. EL PROCESO AGRARIO EN PANAMÁ.....	10
2.4.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA DEL PROCESO AGRARIO.....	15
2.4.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO AGRARIO.....	17
2.4.1.3. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO.....	19
2.4.1.4. REQUISITOS PARA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS ANTE LA ANATI COMO PARTE DEL PROCESO AGRARIO.....	21
2.4.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO.....	36
2.4.2.1. DERECHO COMPARADO CON LATINOAMÉRICA.....	38
2.4.2.2. LA ESTRUCTURA Y DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS.....	48
2.4.2.3. FUENTES DE LOS PROCESOS DE ADJUDICACIONES CONVENCIONALES SEGÚN LA LEY 37 DE 1962.....	60
2.4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS EN LOS PROCESOS CONVENCIONALES.....	61
2.4.3.1. CONCEPTO Y NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.....	61
2.4.3.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN BASE A LA OPOSICIÓN EN LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.....	62
2.4.3.4. PROCESOS DE OPOSICIÓN FRENTE A LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.....	65
2.4.3.5. LA POSESIÓN EN LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.....	67
2.4.3.6. MODOS DE ADQUIRIR LA POSESIÓN.....	69

2.4.4. LA CONCILIACIÓN Y LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO AGRARIO PANAMEÑO.....	71
2.4.4.1. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA CON LA LEY 55. ....	71
2.4.4.2. RELACIÓN ENTRE LA LEY 37 DE 1962 Y LA LEY 55 DEL 2011.....	73
CAPITULO III.....	72
3.2. DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LA VARIABLE .....	74
CAPITULO IV .....	77
4.1. PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS .....	78
4.2. ANALISIS DE DATOS DE JURISPRUDENCIA.....	79
CONCLUSIÓN.....	130
RECOMENDACIONES.....	133
PROPUESTA.....	135
BIBLIOGRAFIA E INFOGRAFIA .....	156
ANEXOS .....	159

## ÍNDICE DE TABLA

<b>TABLA 1: DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LA VARIABLE .....</b>	<b>74</b>
<b>TABLA 2: FICHA TÉCNICA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>84</b>
<b>TABLA 3: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>89</b>
<b>TABLA 4: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>100</b>
<b>TABLA 5: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL .....</b>	<b>106</b>
<b>TABLA 6: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>129</b>

## RESUMEN

En la actualidad el Desarrollo Agrario ha venido a formar parte de la estructura socio-económica y política del Estado, especialmente es el medio de producción que permite a los trabajadores desarrollarse económicamente. Por lo tanto, la importancia y trascendencia del problema en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra, ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el período (2013 – 2017), es vital

Por último, todo el contenido de la presente Tesis obedece al esfuerzo y perseverancia intelectual personal, en el ámbito científico y metodológico, que aborda un estudio teórico y empírico, en lo que se refiere a los bienes, al derecho a la propiedad y al derecho agrario. Por lo tanto, en este trabajo se está planteando una propuesta, para que se dé a conocer el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el período (2013 – 2017).

Palabras Clave: Procedimiento administrativo, adjudicaciones, tierra.

## **ABSTRACT**

At present, the Agrarian Development has become part of the socio-economic and political structure of the State; especially it is the means of production that allows workers to develop economically. Therefore, the importance and transcendence of the problem in the Administrative Procedure in the Land Awards before the National Land Authority “Autoridad Nacional de Administración de Tierra” (**ANATI**) in the Province of Coclé during the Period (2013 - 2017).

Finally, all the content of this Thesis is due to the effort and personal intellectual perseverance, in the scientific and methodological scope, which deals with a theoretical and empirical study, in what refers to the property, the right of property and the agrarian right. Therefore, in this work a proposal is being done, so that the Administrative Procedure in Land Adjudications before the National Land Authority “Autoridad Nacional de Tierra” (**ANATI**) in the Province of Coclé during the Period from 2013 to 2017 should be known.

Clue Words: Administrative Procedure, Adjudications, land.

## **INTRODUCCIÓN**



Este trabajo está realizado sobre “**Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (ANATI) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 – 2017)**”, el que ha contribuido a que se dé a conocer como una guía los procedimientos, y las instancias a seguir en las adjudicaciones de tierras, al igual que conocer, las leyes, decretos, resoluciones, que regulan los procesos en las adjudicaciones de tierras.

Con la Ley No. 55 del 23 de mayo de 2011, se elimina la jurisdicción administrativa, agraria y civil que estaban establecidas en la Ley No. 37 de 1962 o Ley de Reforma agraria, abriendo así bases sólidas en el ámbito sustantivo y con un sistema procesal que corresponde a la evolución del derecho procesal.

El presente siglo ha sido pródigo en programas de distribución de tierras por parte del Estado a los campesinos, ya sea en forma individual o asociados en cooperativas u otras formas de organización.

Esos repartos de tierra asumen dos modalidades fundamentales, la colonización y la reforma agraria. Por la primera se entiende como la distribución originada en la apertura de nuevas tierras al cultivo, cosa que pueden hacer los países con amplias zonas aún inexploradas, o en la adquisición voluntaria de los terrenos a asignar. En efecto los objetivos

de la reforma agraria, y de la redistribución de tierra en general, son a juicio del escritor; políticos, económicos y sociales.

La adjudicación de tierras puede ser analizada desde el punto de vista económico, tomando en consideración el tamaño de las parcelas, el número de adjudicatarios que se desea asentar, las cualidades que deben reunir los mismos y la prioridad que se establezca entre ellos. También puede ser enfocada con criterios jurídicos, a la luz de los cuales se deben dilucidar fundamentalmente dos aspectos: la naturaleza de la adjudicación y los derechos y obligaciones de las partes.

Se puede manifestar, que el objetivo principal de éste es dejar una fuente de información a futuros estudios que se realicen sobre adjudicación de tierras y sus procedimientos, porque el mismo constituye un avance en cuanto a procedimiento se refiere.

Este tipo de trabajo contribuye grandemente a enriquecer los conocimientos técnicos de investigación profesional, y de los estudiantes de derecho en general. Ésta; de tipo documental, cualitativa, de estudio de casos donde se determinará como población de estudio cinco Jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, seleccionadas de doscientas analizadas dentro del período del 2013 al 2017 en la Provincia de Coclé, las cuales se plasmarán en fichas Técnicas Jurisprudenciales.

**CAPITULO I**  
**ASPECTOS GENERALES**

## **1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

Desde que el hombre descubrió que la tierra suele tener un valor como forma de poder muy alto, determinar quién tiene qué derechos sobre ella y garantizarlos revierte especial importancia. La regularización de la tenencia de la tierra puede traer diversos beneficios económicos (como incrementos en la inversión, el acceso al crédito y la productividad), en tanto que puede aumentar la seguridad sobre la misma. Pero también es un insumo para la conformación de un sistema eficiente y completo de administración de tierras. Un sistema con esas características puede tener beneficios que van más allá de la seguridad sobre la tenencia de la tierra e incluyen la reducción de fricciones en el mercado de tierras y mejoras en la recaudación de impuestos y en el ordenamiento territorial.

Todo proceso orientado a garantizar la regularización y tenencia de la tierra en Panamá pasa necesariamente por abordar aspectos sustanciales de un proceso más amplio conocido como la cuestión agraria y las prevalecientes relaciones de propiedad tanto en el espacio rural como en el urbano. En América Latina este amplio proceso dirigido a mejorar la distribución de la tierra transitó por algunos enfoques que lejos de constituir alternativas igualmente distintas encaminadas a garantizar una forma de redistribución más justa de la tierra en cantidad y calidad suficientes para los productores agrícolas sobre todo de los pequeños, constituyen en la mayoría de los casos variantes superficiales de la profunda desigualdad estructural heredada desde los tiempos de la colonización española. La expresión jurídica de esta estructura tenencia permite visualizar un modelo de relación de propiedad que reproduce pobreza e inequidad”. (**Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2011, pág. 12**).

Este tema de estudio referente a las adjudicaciones de tierras es actual. Los conflictos por la titulación de tierras y los debates sobre los derechos posesorios son de vieja data en este país. En la última década se han aprobado cinco leyes relacionadas con el tema de tierras, dos reglamentaciones y al menos tres intentos de modificaciones. Con ese escenario, los panameños han sido testigos de adjudicaciones controvertidas, no solo por los personajes involucrados casi siempre allegados al poder, sino porque el Estado nada ha ganado.

El sistema actual de administración de tierras de la República de Panamá se caracteriza por un marco institucional y legal complejo e ineficiente y por procedimientos lentos e inadecuados de regularización de tierras. Diferentes instrumentos legales establecen competencias y jurisdicción de distintas entidades públicas que carecen de mecanismos de coordinación y de intercambio de información.

El resultado ha sido la generación de requisitos y procedimientos diferentes para resolver problemas similares sin embargo los ciudadanos no tienen certeza acerca de que procedimientos seguir para garantizar sus derechos de propiedad.

## **1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA ACTUAL**

El tema Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 – 2017); se ha constituido como un tema de debate de importancia, ya que este proceso es un medio valioso de defensa que la ley pone al alcance

de las personas que se involucran en procesos agrarios como la adjudicación de tierra; pues la finalidad de ella es la de guiar u orientar la acción del que quiere adjudicar.

En materia procesal las adjudicaciones de tierras cobran importancia en la medida en que se pueden invocar en procesos agrarios en la tramitación; la decisión de impugnación en el que se presentan algunos cuestionamientos dignos de tomar en cuenta. Este estudio busca conocer el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017). Ya que muchos profesionales del derecho desconocen algunos procedimientos en cuanto a adjudicación de tierras y por tal motivo, dilatan el proceso, lo cual sale más costoso al usuario/ demandante. Tal vez, por orgullo o por falta de humildad no preguntan a los de más experiencia o en el peor de los casos creen que lo que hacen es lo correcto, pero al darle seguimiento al proceso se percatan que algo va mal y es así, cuando buscan orientación. Es de humanos equivocarse, pero el que pregunta más se equivoca menos. El conocimiento de los procedimientos, al igual que saber qué ley o leyes; artículo o artículos aplicar en una situación dada son la piedra angular del profesional del derecho.

**¿Cuáles son las fallas más frecuentes en la aplicación del Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (ANATI) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017)?**

### **1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El contenido que se genere con este estudio servirá para guiar u orientar a los profesionales del derecho dándoles a conocer de manera efectiva el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017), para que así puedan mejorar y agilizar sus trámites, en caso de que tengan alguna duda. Además, permite medir los esfuerzos que se han hecho en cuanto a dar seguridad jurídica a los moradores sobre sus tierras o propiedades.

Los profesionales del derecho deben contar con el conocimiento cabal sobre los aspectos procesales más sobresalientes en el proceso de regularización, titulación convencional, y la evaluación de impacto sobre sus beneficiarios. De allí el interés en la investigación que se propone.

El Derecho Agrario es objeto de una ciencia jurídica nueva. Su enseñanza no había sido tomada en cuenta hasta hace poco prácticamente por ningún centro de enseñanza superior; y en la actualidad todavía muchos no la incluyen en sus planes de estudio. Nada tiene, pues, de extraño, que muchos abogados al servicio del sector público agrícola no hayan cursado nunca Derecho Agrario o lo hayan tomado de manera muy generalizada.

Pero sucede además que, en algunos centros de enseñanza, la materia no cubre suficientemente los aspectos puramente jurídicos. Con el nombre de Derecho Agrario suelen impartirse nociones económicas, históricas, sociológicas o políticas, que, si bien son valioso aporte a la cultura general del futuro abogado, si bien tienen la virtud de despertar o avivar su sensibilidad social, no contribuyen en la medida necesaria a darle la formación jurídica que necesitará, para la creación de las normas jurídicas agrarias.

## **1.4.OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS:**

### **1.4.1. OBJETIVOS GENERALES**

- Evidenciar las fallas más frecuentes en la aplicación del Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017)..
- Presentar una propuesta de manual de procedimiento para las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé.

### **1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar el Fundamento de Ley en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017).
- Clasificar de manera efectiva y expedita los trámites en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**), para que el trámite sea rápido y eficiente.
- Determinar lo que involucra los Procedimientos Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé, de Oposición, en cuanto a las adjudicaciones de tierras, para que el trámite sea expedito y efectivo.
- Detallar el planteamiento, fundamento y aplicación de la norma a través de las diferentes instancias procesales en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé.



## **1.5. ALCANCES Y DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.**

Esta investigación está circunscrita a la Provincia de Coclé. Y su estudio descriptivo se centrará en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé. La mayor limitante en esta investigación es la disponibilidad de tiempo para recabar documentación a profundidad, en cuanto a los aspectos más sobresalientes en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé. A través de una Ficha Técnica de Análisis Jurisprudencial se recolectarán los resultados y serán plasmados en el Capítulo Cuarto de esta Investigación. Además, otra limitación encontrada fue en el nivel bibliográfico. El investigador consciente de las limitaciones en la adquisición de datos bibliográficos, recurrirá a revistas, manuales, informes, libros, y trabajos relacionados a los procedimientos en las adjudicaciones de tierras, con el fin de producir y ofrecer este trabajo de investigación que pueda servir de referencia a todos y todas las personas que se involucren con el referido tema.

## **1.6. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN:**

Las fallas más frecuentes en la aplicación del Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017). han sido la aplicación de normas en el fondo de los procesos, por lo tanto, no se conceden o se dan parcialmente, e igualmente no se aplica procedimentalmente la Ley 37 de 1962.

## **CAPITULO II**

### **MARCO DE REFERENCIA**

## **2.1. MARCO DE REFERENCIA**

## **2.2. MARCO DE ANTECEDENTES**

La tierra en la historia del hombre ha tenido y tiene una connotación poderosa para los individuos y grupos de una sociedad. La lucha por la tierra y por el derecho de usarla y las necesidades de las relaciones del hombre con la tierra, son hechos característicos que se repiten a lo largo de la historia de la humanidad. Se quiere puntualizar que hay muy pocos estudios sobre el tema bajo investigación y se hará referencias sobre los que guardan relación.

## **2.3. MARCO CONCEPTUAL**

Los conceptos más sobresalientes y de uso reiterado en materia de los procesos de oposición se darán a conocer.

## **2.4. MARCO TEÓRICO**

La decisión de llevar a cabo una investigación de esta índole se deriva como resultado de la ansiedad, por conocer los aspectos más sobresalientes en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional Administración de Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017). El objetivo primordial es hacer un análisis adecuado en algunos problemas que confrontan los profesionales del derecho al momento de tramitar o ventilar una adjudicación de tierra, como es el caso de las oposiciones. Puede decirse que, en los años recién pasados, más o menos en el Período (2013 -2017), cuando se trataba de dar tal legislación, era imprescindible la asistencia técnica stricto sensu; lo que más urgía era ayuda en la tarea de legislar. Pero en los momentos actuales, el codo de la atención debe trasladarse de la creación, a la aplicación y mejoramiento de las leyes, es decir, a la capacitación y perfeccionamiento.

### 2.4.1. EL PROCESO AGRARIO EN PANAMÁ

Desde 1999, a través de una Consultoría con el Programa Nacional de Administración de Tierras (**PRONAT**) se elabora un borrador de ley de jurisdicción agraria y ambiental. Lamentablemente se estancó su discusión en el Parlamento Panameño. En el 2005, la Corte Suprema de Justicia en conjunto con **PRONAT**, revisa la propuesta original y presentan un borrador de ley de jurisdicción agraria y agroambiental, preservando los principios procesales agrarios, así como la simplificación y celeridad de los trámites judiciales. El tema de los tribunales indígenas, propuesto en la versión original se excluye de la nueva propuesta. Es dentro de este estado de cosas, que se avanza en la elaboración de la parte sustantiva agraria, a fin de engarzar todos estos aspectos y presentar una ley agraria sustantiva y procesal. Esto es lo que hoy estamos presentando en este importante conclave académico del Comité Americano de Derecho Agrario. Han sido muchos los esfuerzos, talleres, congresos, sueños frustrados, pero todos con una actitud de esperanza ineludible, sobre las prioridades del Derecho Agrario, en este contexto de mundialización, productos transgénicos, biocombustible, tratados de libre comercio y afectación a los procesos ambientales esenciales tales como los sistemas agrarios y los sistemas boscosos entre otros. El proceso agrario se presenta una vez más como un imperativo de la justicia agraria y por ello la importancia de su materialización en el ordenamiento jurídico panameño. En la estructura del proceso agrario se destacan los principios procesales agrarios como el principio de itinerancia, cuyo no cumplimiento provoca la nulidad del proceso. La introducción de la defensa técnica agraria constituye otro avance, ya que, en la práctica legal panameña, la defensoría pública no asume los casos agrarios.

Los procesos: Los procesos contenciosos: Se ventilarán y decidirán en proceso oral

todo asunto contencioso que no esté sometido a trámite especial en esta Ley (Artículo 64).  
Regla general: En la oralidad se ha establecido la audiencia preliminar y la Audiencia de fondo, de manera que, en un término no mayor de tres meses, podamos tener una resolución de fondo que resuelva el conflicto agrario.

Los procesos especiales: Se han identificado varios procesos especiales entre ellos, la expropiación agraria y agroambiental, el deslinde y amojonamiento, la inspección ocular de medidas y linderos en predio agrario, de la solicitud de comprobación de la posesión en materia sucesoria. Se excluyó el proceso especial de la propiedad colectiva indígena por la comisión de la Corte, pero esperamos retomar el tema.

Las soluciones alternativas de resolución de conflicto, tales como la conciliación extrajudicial y la mediación, conforman aspectos cruciales del proceso agrario, tanto previas, como dentro del proceso.

Las medidas provisionales, las cuales ya han sido abordadas, up supra, constituyen aspectos novedosos de una propuesta jurisdiccional, que sea instrumento de defensa de la actividad agraria y de los recursos naturales. **(Tristán, 2012).**

Con la Ley No. 55 del 23 de mayo de 2011, se elimina la jurisdicción administrativa agraria y civil que estaban establecidas en la Ley No. 37 de 1962 o Ley de Reforma agraria, abriendo así bases sólidas en el ámbito sustantivo y con un sistema procesal que corresponde a la evolución del derecho procesal.

El presente siglo ha sido pródigo en programas de distribución de tierras por parte del estado a los campesinos, ya sea en forma individual o asociados en cooperativas u otras formas de organización.

Esos repartos de tierra asumen dos modalidades fundamentales, la colonización y la reforma

agraria. Por la primera entiendo la distribución originada en la apertura de nuevas tierras al cultivo, cosa que pueden hacer los países con amplias zonas aún inexploradas, o en la adquisición voluntaria de los terrenos a asignar.

En efecto los objetivos de la reforma agraria, y de la redistribución de tierra en general, son a mi juicio político, económico y social. El objetivo político es favorecer la democracia, el económico contribuir al desarrollo y el social dignificar al campesino.

La adjudicación de tierras puede ser analizada desde el punto de vista económico, tomando en consideración el tamaño de las parcelas, el número de adjudicatarios que se desea asentar, las cualidades deben reunir los mismos y la prioridad que se establezca entre ellos. También puede ser enfocada con criterios jurídicos, a la luz de los cuales se deben dilucidar fundamentalmente dos aspectos: la naturaleza de la adjudicación y los derechos y obligaciones de las partes.

Según Santander (2012), Luego de diez años de esfuerzos de construcción jurídica en la formulación de un proyecto de Código Agrario, parece que nos acercamos a las probabilidades de su aprobación, tanto por el Parlamento Nacional, como por la sociedad panameña.

En 1999 en el marco de una Consultoría con el Programa Nacional de Administración de Tierras, se generó una propuesta de jurisdicción agraria y ambiental. Pensamos en ese momento, que era más conveniente aprobar el texto procesal, recogiendo las experiencias de Costa Rica, Colombia y otros países latinoamericanos, que intentar presentar un documento completo sustantivo y procesal. Era obvio, que el debate de una ley sustantiva agraria provocaría un debate infértil de tal magnitud, que terminaría enterrando los deseos de un

instrumento jurídico agrario, que sirviera de base para la justicia agraria. Hemos estado convencidos que tanto la doctrina internacional, como la jurisprudencia, podían servir de acicate a una construcción judicial de los derechos sustantivos agrarios, amén de resaltar, que la Constitución de Panamá contiene una de las normativas más avanzadas de América Latina en materia agraria y ambiental.

En el período de 2000 a 2005, las barreras, tropiezos e intereses económicos y políticos en la dirección de favorecer o desfavorecer el proyecto de jurisdicción agraria, fueron suficientes para impedir su aprobación parlamentaria. Sin embargo, en el 2005 el Programa Nacional de Administración de Tierras y la Corte Suprema de Justicia, desempolvan el proyecto original, lo someten a una revisión importante y presentan una nueva propuesta, esta vez legitimada por el compromiso de la Corte Suprema de Justicia. Por otra parte, la comisión especial de la Corte Suprema de Justicia consideró que se avanzara en una propuesta de ley sustantiva, lo que impulsa la realización de una consultoría en esa dirección.

Luego de elaborar el documento base como estructura preliminar de un nuevo código agrario panameño, hemos arribado a una propuesta de ley sustantiva y procesal, que nos permite tener un instrumento de trabajo para perfeccionarlo y avanzar hacia su aprobación por el Parlamento panameño, ya sea de manera global o de forma parcial por etapas.

En este trabajo, están presentes los aportes claros de los operadores del Derecho de la comisión especial de la Corte Suprema de Justicia, así como las reflexiones de nuestros colegas y consultores del Programa Nacional de Administración de tierras e independientes. De igual forma, las ideas y con consideraciones de nuestros amigos juristas de América Latina entre los cuales podemos mencionar a la Dra. María Victoria, Dra. Nancy Malanos, Dr. Guillermo Figallo y el Dr. Ricardo Zeledón.



#### **2.4.1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA DEL PROCESO AGRARIO**

La agricultura ha desempeñado un papel importante para la humanidad en todas las épocas, pero el gran progreso alcanzado por algunas sociedades modernas con base en la industria, había hecho concentrar en ésta la atención de quienes se proponían impulsar el desarrollo de un país. En las últimas décadas, el crecimiento de la población acompañado de mayores niveles de vida (y por tanto de consumo) en fuertes sectores de dicha población, había exigido un aumento en la disponibilidad de recursos agrícolas, tanto alimento como materias primas, dando origen a una progresiva tecnificación y complejidad de la agricultura, reclamando en consecuencia más atención para la misma. En los años recientes, la sequía y las malas cosechas produjeron un efecto de shock: el mundo advirtió que aun cuando el desbalance entre población y producción agropecuaria ha existido en toda la historia, se había llegado a un punto de ruptura en que un desajuste por el lado de la última implicaba ya no sólo la crónica desnutrición que por siempre ha sufrido algunas zonas del mundo, sino muerte por inanición o grandes hambrunas en los países no desarrollados, junto con escasez y precios altísimos en los desarrollados. La producción agrícola ha tomado ahora caracteres de primerísima prioridad. No se la ve como una especie de complemento de la industrialización para alcanzar el desarrollo, sino como punto de partida. Es más, aumentar la producción agrícola representa para muchos pueblos no ya la alternativa de acelerar o no el desarrollo, sino la disyuntiva de subsistir o morir. Para prosperar, la agricultura necesita de capital, de técnica, de toda una serie de medidas y actividades que se encuadran en las ciencias económicas, en la agronomía, en la sociología, etc. Pero también precisa de un amplio marco legislativo, cuyas imperfecciones pueden estorbar o incluso volver nugatorios los esfuerzos realizados en pro del desarrollo.

La cuestión no estriba en buscar una definición formal uniforme, decíamos, sino en individualizar los caracteres esenciales del Derecho Agrario, en hallar aquellas notas que le son propias y hacen de él un cuerpo jurídico diverso. No todos están de acuerdo en que tal búsqueda sea posible. Para algunos autores, o carece de sentido tratar de hallar un concepto de Derecho Agrario por la sencilla razón de que éste no existe como rama jurídica autónoma o al menos no es posible dar un concepto de validez general, ya que están diversa la legislación de un lugar a otro que "puede considerarse que hay tantos derechos agrarios como países, pero si bien es verdad que la legislación puede ser diferente de un país a otro, no es menos cierto que ella tiende a uniformarse en sistemas cuya homogeneidad tiene origen en la tradición histórico-cultural común, en la vecindad geográfica y, sobre todo, en la similar organización política, económica y social. Entre sistema y sistema, además, tiende a existir una recíproca influencia, máxime cuando a través de convenios internacionales se procura conscientemente uniformar las normas, o cuando por efecto de la asistencia técnica de los organismos internacionales, para los problemas semejantes que afrontan países diversos se proponen soluciones jurídicas similares.

El contenido que se genere con este estudio servirá para guiar u orientar a los profesionales del derecho dándoles a conocer Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017), para que así puedan mejorar y agilizar sus trámites, en caso de que tengan alguna duda. Además, permite medir los esfuerzos que se han hecho en cuanto a dar seguridad jurídica a los moradores sobre sus tierras o propiedades.

Los profesionales del derecho deben contar con el conocimiento cabal sobre el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017). De allí el interés en la investigación que se propone.

#### **2.4.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO AGRARIO**

El contexto actual de la problemática agraria se centra en las siguientes ideas principales.

1. La concentración de la tierra en haciendas muchos destinados a la agro **exportación** (café, azúcar, ganado) y la existencia de gran cantidad de terrenos destinados a surtir el mercado interno y a la sobrevivencia de los trabajadores estacionales que se constituyen en mano de obra disponible para las grandes fincas durante las distintas épocas de cosecha.
2. La existencia marginal y poco reconocida y apoyada de tierras comunales que si bien no tienen un peso significativo en el contexto de las políticas agrarias del país en ellas se ha iniciado un vigoroso proceso de reivindicación y revalorización como reducto de resistencia y sobre vivencia de los pueblos indígenas. Sumado a ello la importancia estratégica adquirida a partir de la experiencia de conservación de bosques comunales y fuentes de agua.
3. La lucha siempre activa por el acceso a la tierra de miles de campesinos. La pobreza, los bajos salarios y la falta de oportunidades de indígenas y campesinos.
4. La permanente y creciente conflictividad sobre los derechos relativos a la tierra producto del despojo histórico y de los abusos en contra de la posesión individual o colectiva de la misma.

5. La inseguridad jurídica y la falta de una ubicación precisa en el espacio de las tierras en el territorio nacional. La problemática agraria implica diversos aspectos de la situación socioeconómica y territorial del país es decir dado la estructura económica social de la República, lo agrario necesariamente atraviesa distintos ámbitos y niveles que son absolutamente necesarios considerar. En ese contexto debemos tomar en cuenta el ámbito laboral, el ámbito tecnológico y de capacitación de la seguridad social; en el campo las formas de contratación agraria y las formas de utilización y aprovechamiento de los recursos naturales, así como el Impacto de la actividad agrícola en el medio ambiente.
6. Por otro lado, es necesario advertir que la problemática de la tenencia de la tierra en Panamá implica también el problema de la migración hacia los centros urbanos y la desordenada y precaria ubicación de asentamientos humanos con especial énfasis en la ciudad capital. Este elemento si bien es resultado de la problemática en el campo y de otros factores es importante tomar en cuenta el proceso de análisis y de conformación de propuestas que permitan ir buscando soluciones sostenibles en el país (**Molina, 2000**).

#### **2.4.1.3. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO AGRARIO**

Este es un tema crucial, que define el rumbo a partir de una brújula que nos permitirá avanzar en esa relación de justicia agraria y derechos humanos, pues coloca el acento en la tutela de la actividad agraria, pero dentro de un contexto de protección ambiental y seguridad alimentaria.

En tal sentido se destacan: el principio de la función social, económica y ambiental; el de la utilización y distribución racional de la tierra; el de la planificación integrativa del sector público y del sector privado; el del productor no propietario frente al propietario no productor; el de la actividad agraria sostenible, sustentable y saludable.

Los juzgados agrarios y agroambientales podrán, a solicitud de parte interesada o a través de una acción popular, tomar las medidas provisionales, urgentes y necesarias para proteger la actividad agraria y los recursos naturales, cuando éstos se encuentren amenazados de ser deteriorados o destruidos. Las medidas provisionales son de dos clases: preliminares y cautelares; y pueden adoptarse prejudicialmente o durante el proceso. (Artículo 352).

Las medidas dictadas por los juzgados agrarios y agroambientales serán adoptadas luego de realizarse un reconocimiento judicial del área, producto de los daños a la producción agraria o al ambiente. De conformidad con esta evaluación directa, el juez agrario y agroambiental tomará las medidas que estime conveniente para salvaguardar la actividad agraria y el ambiente, durante el tiempo que sea necesario y en función de las investigaciones y acciones judiciales que se desarrollen para dilucidar estos conflictos agrarios y ambientales. (Artículo 353)

La resolución que emita el juzgado agrario y agroambiental ordenando las medidas preliminares en defensa de la producción agraria y el ambiente, podrá ser impugnada a través

del recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Tribunal Superior Agrario y Agroambiental. Están legitimadas para este recurso aquellas personas naturales o jurídicas que acrediten estar afectadas por las medidas preliminares. (Artículo 354)

Se establecen como medidas cautelares las contempladas en el Código Judicial, Libro II, Título II. Será discrecional del juez la fijación de caución para la práctica de una medida preliminar o cautelar, en caso de procesos de índole ambiental o agrario. Todos estos principios, tal como lo plantea Carnelluti, son principios que están dentro del mismo derecho escrito constitucional y constituyen su espíritu, o la esencia de la ley. Estos principios tienen una función creativa e interpretativa, pues permiten dimensionar la tutela del bien jurídico en cuestión. (Artículo 355) - (**Alvarenga, 1975**).

#### **2.4.1.4. REQUISITOS PARA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS ANTE LA ANATI COMO PARTE DEL PROCESO AGRARIO**

Mediante la Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010, se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, identificada con las siglas **ANATI**, que unifica las competencias de varias instituciones públicas y que se constituye como única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.

#### **Pasos para Obtener un Título de Propiedad en ANATI con el Método Convencional**

##### **Requisitos para abrir una Solicitud de derecho posesorio**

- Fotocopia de cédula
- 2 timbres de B/ 1.00
- Documento que sustente que el terreno le pertenece al peticionario
- 6 fotografías del terreno

##### **Pasos para Obtener un Título de Propiedad**

- Abrir la solicitud
- Entregar fotocopia de plano
- Visto bueno
- Inspección
- Aprobación del plano
- Publicación de edicto (periódico, Corregiduría/ Casa de Justicia y Paz, **ANATI**)

- (Análisis del expediente)
- Revisión por el encargado del expediente, funcionario sustanciador.

## **TRAMITES DE TITULACION EN PRONAT**

### **Proceso de Adjudicación de Terrenos Rurales en Derechos Posesorios de Forma Masiva**

- Notificación de Titulación de Oficio
- Notificación de Mensura y Designación de Representante
- Levantamiento de Ficha Catastral
- Mensura del Terreno
- Exposición Pública
- Aprobación de plano
- Publicación de Edictos
- Confección de resolución
- Registro Público

**Fundamento Legal: Ley 24 del 5 de Julio de 2006, que declaran de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado.**

### **Pasos según La Ley 24 de 2006**

1. Actos Preparatorios
2. Divulgación Comunitaria
3. Notificaciones Iniciales
4. Levantamiento Catastral



5. Exposición pública
6. Calificación Técnica
7. Consulta a Instituciones
8. Aprobación de Plano
9. Revisión de Expedientes
10. Publicación de Edictos
11. Adjudicación
12. Inscripción en Registro Público

Requisitos:

1. Notificarse de la fecha de mensura
2. Firmar la Ficha catastral de adjudicación (Solicitud de Adjudicación)
3. Si es Persona Jurídica, deberá Presentar:
  - a. Certificación de su Existencia y Vigencia;
  - b. Copia de Cédula de representante legal;
  - c. Acta del Órgano de Gobierno Autorizando Trámite;
  - d. Pacto Social Constitutivo y Enmiendas (de Haberlas);
  - e. Paz y Salvo de MEF, y Constancia de Pago de Tasa Única.
4. Si es Persona Natural, deberá Presentar:
  - a. Copia de Cédula del Solicitante.
5. Confirmar sus Datos durante la Exposición Pública
6. Aportar pruebas de la Posesión Agraria, Forestal o Vivienda Campesina;  
Cualquier otra Posesión no Agraria.

7. El Terreno no debe Ubicarse en Área protegida, Territorio Indígena, Firma privada, Área de Concesión Administrativa, Terreno Asignado en Uso y Administración, etc.

## **LEGALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS**

Pasos para el procedimiento de titulación de derechos posesorios

Divulgación

Notificación de mensura

Levantamiento de Ficha Catastral

Exposición Pública

Aprobación de plano

Publicación de Edictos

Confección de resolución

Registro Público

Entrega de Título (**ANATI**)

Divulgación

Una vez declarada la zona de regularización y titulación masiva de tierra se procederá a la divulgación general y específica de los objetivos de la regularización masiva, informando los procedimientos que deben cumplir los beneficiarios para obtener su título de propiedad.

## **De la Notificación de Mensura como uno de los requisitos principales en legalización y titulación de derechos posesorios**

Se notificará la fecha fijada para la inspección y mensura de los predios por parte del equipo de campo. Para ello se generará un formulario con las opciones, en los casos de tierra de propiedad o administrada por la **ANATI**; el plazo; y los efectos de la notificación.

En caso de poseedores renuentes a la notificación se dejará constancia mediante formulario respectivo que firmará un testigo y el notificador. De tratarse de poseedores beneficiarios o colindantes de paraderos desconocidos o paraderos conocidos pero ausentes, se hará la notificación mediante la fijación de **EDICTO** por cinco días hábiles fijados en la alcaldía o Corregiduría del lugar/ Casa de Justicia y Paz.

Con el formulario de notificación de los trabajos de mensura se dará inicio a la foliación de cada uno de los expedientes.

El poseedor beneficiario tendrá 30 días calendarios, a partir de la notificación del inicio del proceso de adjudicación para decidir sobre la opción de titulación a la cual desea acogerse.

### **Ficha Catastral**

La ficha catastral estará enumerada y contendrá como mínimo los siguientes datos:

- a) Ubicación geográfica (provincia, distrito y lugar)
- b) Generales del predio (número de predio, número de mapa, superficie del predio, tiempo de ocupación, uso de la tierra, servicios públicos, tipos de construcción, topografía, cercas externas, hidrografía, apertura de trochas, vías de accesos).

- c) Generales del poseedor beneficiario (nombre, cédula, nacionalidad, estado civil, sexo, edad, residencia actual, ocupación principal, número de dependientes).
- d) Linderos generales (nombre y números de cédulas de los colindantes)
- e) Estatus jurídico (si posee título de propiedad, detalles del título)
- f) Nombre y firma (empadronador, técnico que practica la mensura, inspector de campo y del solicitante)

Con los datos de la ficha catastral, los equipos de campo iniciaran la fase de definición completa de los límites de los predios apoyándose en fotografías aéreas, ortofotos georeferenciadas, GPS, estaciones totales y cualquier otra técnica de levantamiento catastral que genere datos para calcular coordenadas georeferenciadas, según sea necesario y de acuerdo con los parámetros de precisión que establecen las normas vigentes.

Culminado el proceso de medición del predio el poseedor beneficiario y sus colindantes firmaran la ficha catastral manifestando su conformidad con los datos levantados.

Cuando el poseedor no pueda firmar o no sepa firmar deberá estampar su huella dactilar y se hará firmar a un testigo.

### **Exposición Pública**

Tiene como objetivo proporcionar a los ocupantes la información recabada en campo, informar al respecto de los requisitos que deben cumplir para obtener su título de propiedad, las alternativas de pago que ofrece la legislación vigente y llevar a cabo las correcciones o cambios que sean necesarios antes de expedir el título de propiedad.

Durante la exposición pública cualquier interesado podrá tener acceso a los levantamientos realizados y presentar las reclamaciones que considere necesarias en forma oral y escrita.

Una vez recibida la información se revisará antes de proceder a tramitar dichas adjudicaciones.

### **Aprobación de plano**

Se procederá a gestionar la aprobación de los planos generados. La revisión y aprobación de planos, en cuanto a servidumbre y predios, por parte de las diversas instancias competentes para estos efectos, se basará en la realidad física encontrada, siempre y cuando los lotes cuenten con sus debidos accesos, no estén en riesgo.

Cuando se trate de servidumbre de veredas en asentamientos carentes de las infraestructuras básicas de servicios públicos, se considera el ancho mínimo de 8.00 metros con una longitud máxima de 200.00 metros lineales. Se establecerán anchos mínimos de 5.00 metros con una longitud máxima de 60.00 metros lineales como una situación de hecho.

### **Publicación de Edictos**

Se fijará el edicto por 5 días hábiles consecutivos en la oficina regional y en la Alcaldía o Corregiduría/Casa de Justicia y Paz, lugar donde se ejerce la posesión.

De fijado el edicto, la entidad adjudicadora lo publicará durante un día en un diario de circulación nacional.

El contenido del edicto para los fines precitados, deberá contener las generales del poseedor, las generales del predio y los nombres de los colindantes.

## **Confección de resolución de adjudicación**

Se adjudicará el predio ocupado mediante resolución de adjudicación que será firmada por el funcionario facultado de la entidad adjudicadora.

El funcionario designado certificará en calidad de secretario(a), la autenticidad de la firma del funcionario facultado de la entidad adjudicadora. Una copia autenticada de la resolución pertinente servirá de base para la inscripción en la sección de propiedad del Registro Público.

**Requisitos de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009: Reconoce Derechos posesorios y Regula la Titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones.**

1- Memorial dirigido a ANATI

2- Persona Jurídica.

A- Poder Notariado a un abogado.

B- Certificación de la Sociedad.

C- Acta de la junta Directiva.

D- Fotocopia de cédula del representante legal.

E- Certificación de la persona autorizada por Ley que determine el control del vehículo corporativo.

3- Persona Natural:

A- Petición personal.

B- Presentado a través de un abogado mediante poder notariado.

C- Fotocopia de cédula.

4- Plano original y 5 copias.

5- Acreditar el derecho posesorio:

Ocupación pacífica e ininterrumpida por más de 5 años

## **SEGREGACION Y VENTA DE LOTE DE TERRENO MUNICIPAL**

### **Segregación.**

Elaboración del Plano a Segregar, inspección de Ingeniería municipal para que se otorgue el certificado de posesión del terreno, y pagar los B/ 10.00, y así obtener el VoBo. Del Municipio correspondiente; VoBo. Previo del **MIVIOT** (por el acceso al lote); VoBo. (**MOP, ANAM O IDAAN**), si colinda con servidumbre pluvial. Aprobación del Plano en **CATASTRO**.

Sello final del **MIVIOT**.

Paz y Salvo.

Pago de Impuesto.

Confección de Escritura Pública.

Inscripción en Registro Público.

### **DE LOS REGISTRO DE PLANOS**

En Las Administraciones Regionales.

**Según la Resolución 428 del 15 de octubre de 2008.**

“Por la cual se modifica la resolución N°209 del 6 de abril de 2005 que reglamenta la revisión y registro de planos de agrimensura en la dirección de catastro y se dictan otras disposiciones relacionadas con las mensuras catastrales.

### **De las Actualizaciones de Escrituras Públicas de Inmuebles**

Este servicio tiene como propósito actualizar la base de datos catastral mediante el registro de los movimientos o cambios de las propiedades, que han sido inscritas en el Registro Público, cuyo otro propósito es el determinar el valor catastral.

### **De la Actualización de inscripción por declaración de demolición o declaración de mejoras**

Esta situación se da cuando se realiza demoliciones (totales o parciales) en el inmueble o cuando se realizan mejoras en el mismo, actividades éstas que afectan el valor del inmueble en uno u otro sentido.

### **De la Actualización de Resto Libre de la Finca**

Este servicio tiene como propósito actualizar las áreas segregadas de las fincas madres, sean éstas fincas corrientes o fincas incorporadas al Régimen de Propiedad Horizontal, junto con sus valores, superficie y fecha legal de la inscripción.

### **De la Certificación de Valor Catastral**

Este servicio tiene como propósito certificar el valor catastral del bien inmueble en el que conste el valor del terreno, valor de las mejoras (de existir las mismas) y superficie, así como fecha de inscripción legal y ubicación.

### **De los Avalúos Generales**

Comprenden todo el territorio nacional, una provincia, un distrito.

### **De los Avalúos Parciales**

Comprenden una parte del territorio nacional, un corregimiento, un barrio o sector que



cambien su valor por:

La ejecución de alguna obra pública o privada.

Variación en los valores del mercado.

Variación de valores por inundaciones, terremotos, u otros actos de la naturaleza; incendios o derrumbes; entre otros.

### **De los Avalúos Específicos**

**Se realizan sólo a un inmueble: Causas para realizar avalúo específico.**

Por levantar construcciones o introducir mejoras permanentes.

Por haber el inmueble desmejorado o perdido su valor.

Por demoler o eliminar las construcciones o mejoras permanentes.

Por segregar o dividir parte del inmueble.

Por haber aumentado su valor.

### **Otros.**

**Todos estos avalúos pueden referirse a inmuebles:**

Inscritos en El Registro Público

Inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal

Inmuebles con permiso de ocupación.

Terrenos con mejoras adjudicados mediante patrimonio familiar.

**Sobre terrenos con ocupación de hecho.**

## **DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN CATASTRAL Y AVALÚOS**

Pasos según la Ley 49 de 2009.

1. Solicitud
2. Revisión de documentos
3. Evaluación de Informes de Avalúo
4. Aprobación de Informes de Avalúo
5. Resolución de Nuevos Valores
6. Notificación de la Resolución
7. Actualización de Nuevos Valores

### **REQUISITOS:**

#### **Si es Persona Natural**

1. Solicitud de Avalúo en Memorial Simple
2. Fotocopia de Cédula del Propietario
3. Declaración Jurada del propietario
4. Declaración jurada Notariada del Propietario.
5. Certificado de la Finca (Vigencia 90 días).
6. Avalúo Original firmado por empresa o Profesional Idóneo.
7. Paz y Salvo del Bien Inmueble.

#### **Si es Persona Jurídica:**

1. Poder Notariado a un Abogado idóneo
2. Memorial de Solicitud de Avalúo Voluntario.
3. Declaración Jurada Notariada de la Persona Jurídica.

4. Certificado de la Finca (Vigencia de 90 días)
5. Fotocopia de Cédula de representante Legal.
6. Acta de Junta Directiva autorizando Avalúo Voluntario.
7. Avalúo Original firmado por Empresa o Profesional Idóneo
8. Paz y Salvo del Bien Inmueble

**Fundamento legal: Ley 49 de 17 de septiembre de 2009. (Reforma El Código Fiscal y adopta otras medidas)**

**Avalúos Voluntarios**

Aplicable a través de avalúos generales, parciales o específicos, siempre que el inmueble se encuentre al día en el pago de impuesto de inmueble.

Fundamento legal: Ley 49 de 17 de septiembre de 2009. (Reforma El Código Fiscal y adopta otras medidas) art. 766 A.

**Según la Dirección Nacional de Titulación y Regularización es Importante seguir los siguientes pasos con la Ley 37 de 1962**

1. Solicitud del Interesado
2. Firma de Hoja de colindancia
3. Inspección Ocular
4. Mensura y revisión de Plano
5. Aprobación de Plano
6. Publicación de edictos
7. Pago de Tierra
8. Adjudicación
9. Inscripción en registro Público

## **REQUISITOS:**

### **Llenar Formulario de Solicitud.**

#### **Si es persona Jurídica, deberá presentar:**

- a). Certificación de su existencia y Vigencia
- b). Copia de Cédula de representante Legal;
- c). Acta del Órgano de Gobierno autorizando Trámite;
- d). Pacto Social Constitutivo y Enmiendas (de haberlas);
- e) Paz y Salvo del MEF, y Constancia de pago de Tasa Única.

#### **Si es Persona Natural, deberá presentar:**

- a). Copia de Cédula del Solicitante.
- b). Original de Plano y tres Copias, e Informe del Agrimensor.
- c). Pruebas de la Posesión Agraria, Forestal o Vivienda Campesina. Si posee otras Tierras, deben Cumplir con la Función Social.
- d). El Terreno no debe ubicarse en área Protegida, Territorio Indígena, Finca privada, Área de Concesión administrativa, Terreno Asignado en uso y Administración, etc.

#### **Pasos según la Resolución 210 de 6 de Abril de 2009:**

1. Solicitud
2. Análisis Técnico Previo
3. Inspección Ocular
4. Informe de Inspección
5. Resolución de Nuevos Valores

6. Notificación Personal
7. Se eleva a Escritura Pública
8. Inscripción en Registro Público
9. Actualización de Nuevo Valor

**Documentos generales:**

1. Solicitud al Administrador general de **ANATI**
2. Copia de plano de demolición y/o nuevas mejoras aprobado por las autoridades y croquis de ubicación.
3. Descripción de la Demolición y/o nuevas mejoras
4. Valor monetario asignado
5. Copia de escritura Pública del Título de Propiedad
6. Copia de permiso de demolición por los bomberos
7. Copia de Permiso de Obras y Construcciones
8. Copia del Permiso de ocupación (Caso de Mejoras)
9. Fotos de demolición y/o Nuevas Mejoras Existentes
10. Copia de Recibo de Pago para Inspección Ocular
11. Certificado de la Finca (con vigencia de 90 días)

**Si es persona Jurídica:**

1. Poder Notariado (Salvo si lo Presenta Personalmente a la **ANATI**) a un abogado idóneo o Firma de Abogados
2. Certificado de Existencia y Vigencia de Sociedad (Con Vigencia de 90 Días)
3. Fotocopia de Cédula de representante Legal o de Persona designada.
4. Fiel Copia Secretarial del Acta de Junta Directiva que Autoriza la Tramitación

**Si es Persona Natural:**

1. Si lo desea puede Asistirse de un Abogado idóneo o Firma de Abogados, para lo que requiere Poder Notariado (Salvo si lo presentara personalmente a la **ANATI**).
2. Copia de su Cédula de Identidad Personal Vigente.

**2.4.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO PANAMEÑO**

Tradicionalmente en Panamá el Derecho Agrario se ha asimilado a las funciones de la Reforma Agraria, es decir, al reparto de tierras y solución de controversias entre poseedores de tierras rurales. Esta confusión que viene dada básicamente debido al perfil público y la proyección directa de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en las comunidades campesinas, alcanza incluso a los juristas de nuestro país debido, entre otras razones, a la deformación de la disciplina a nivel universitario y la orientación marcadamente civilista-privatista de la enseñanza del derecho en nuestras universidades.

El concepto de propiedad privada como base de todo el sistema jurídico provoca incluso hoy en día, más de 40 años después de iniciada la Reforma Agraria, rechazo profundo a los métodos de ésta institución de parte de quienes ignoran que, si bien el Estado reconoce la propiedad privada, también constitucionalmente ha establecido que ésta “implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Es así como aún hoy en día, nuestros juristas no comprenden, por ejemplo, por qué es importante que la sucesión de las tierras con aptitud agraria, de acuerdo con las normas de la Reforma Agraria, se haga tomando en cuenta un orden de prelación distinto al utilizado para la sucesión ordinaria y dando prioridad a quienes puedan dar continuidad a la actividad.

Lamentablemente la cátedra universitaria de Derecho Agrario que en nuestra universidad estatal se reduce a un solo semestre y dictada casi en su totalidad por profesores no especialistas en derecho agrario no contribuye a eliminar la confusión pues incluso los manuales la fomentan limitándose al estudio de las normas contenidas en el mal llamado Código Agrario que en realidad es una ley de Reforma Agraria. No obstante, la confusión indicada, lo cierto es que la Dirección Nacional de Reforma Agraria ha jugado un papel importante en el desarrollo de algunos principios del Derecho Agrario como, por ejemplo:

1. El de priorizar al poseedor-productor por encima de otros solicitantes no poseedores a la hora de decidir a quién adjudicar un lote de terreno baldío nacional o patrimonial con fines agrarios;
2. Falta de doctrina nacional;
3. Eliminación de cátedras universitarias;

La confusión apuntada entre Derecho Agrario y reforma agraria se agrava aún más por la carencia de doctrina nacional suficiente y producida por especialistas en la materia. Esta carencia, que en realidad afecta a todas las ramas del derecho en Panamá por la falta de incentivos a los juristas para la producción de obras nacionales a bajo costo, resulta aún más grave cuando nos referimos a lo agrario que es una rama del derecho poco conocida y por ende incomprendida. Esta incomprensión se hace palpable ante la eliminación por parte de algunas universidades privadas de la cátedra de derecho agrario en los planes de estudio que, buscando modernidad, sacrifican los cimientos del derecho en general; pues, al interpretar lo agrario como “reforma agraria”, concluyen que esta es una disciplina pasada de moda, anticuada o innecesaria. Este mismo criterio ha influido para que las cátedras de agrario sean reemplazadas o compartidas con cátedras de derecho ambiental, reduciendo aún más el

tiempo útil para nutrir a los estudiantes de lo que realmente es el derecho agrario. Si bien es cierto, lo ambiental permea todo el derecho y las disciplinas, no es menos cierto que lo agrario requiere un estudio profundo e individualizado que permita su desarrollo sin que se le confunda con temas ambientales que no necesariamente tienen naturaleza agraria. (Tristán, 2012, p. 3).

#### **2.4.2.1. DERECHO COMPARADO CON LATINOAMÉRICA**

En comparación con nuestros hermanos Latino Americanos, en cuanto a la Ley agraria, tiene gran beligerancia con el derecho agrario en nuestro país.

##### **La Cuestión Agraria a partir de 1980**

Durante los años 1980, casi todos los países adoptaron nuevas pautas jerárquicas respecto al mercado, y propiciaron la reducción de la intervención del Estado, la eliminación de los subsidios y las protecciones, el libre comercio y los ajustes macroeconómicos. Los efectos de las medidas macroeconómicas, las transformaciones institucionales y las prioridades programáticas se hicieron sentir en el sector agrario. En las políticas de desarrollo se incorporaron los asuntos de género, de sostenibilidad ambiental, de diversidad biológica, y de protección de las comunidades autóctonas y sus culturas. Se otorgó especial prioridad a la seguridad alimentaria, a la lucha contra el hambre y a los programas de reducción de la pobreza. La disminución del peso del sector agrícola en el producto interno y en el empleo de los países; la progresiva sustitución en la producción agrícola de la tierra y la mano de obra por el capital y la tecnología; la importancia creciente de las relaciones intersectoriales y de la cadena agroalimentaria; y la dinámica de las relaciones ciudad-campo fueron



elementos que en los años de auge de los procesos reformistas habían estado ausentes o escasamente presentes y que ahora terminaron siendo objeto de enfoques novedosos.

### **Conflictos por la tierra**

A pesar de los esfuerzos realizados en el marco de la reforma y de los programas de desarrollo rural, la carencia de tierras, que afectaba a cientos de miles de familias campesinas, la inseguridad de la propiedad de la tierra y la indefinición de sus linderos, la violación de los derechos humanos y territoriales de los indígenas, la contaminación y creciente escasez de los recursos hídricos, la destrucción de bosques y selvas y, sobre todo, la extrema pobreza de gran parte de la población rural han generado conflictos frecuentes y a veces violentos, como en México, Nicaragua, Guatemala y Chile. Entretanto, los procesos de colonización e invasión de tierras en las zonas bajas de los países andinos y en las planicies y selvas amazónicas se intensificaron perjudicando a las comunidades indígenas y los recursos naturales.

A pesar del establecimiento de zonas de protección, en muchos países el medio ambiente ha sufrido deterioros importantes. Por sus dimensiones geográficas, el Brasil es el país donde los daños han sido más relevantes; pero en otros países tropicales y andinos la situación es igualmente alarmante. En varios países, la producción de cultivos ilícitos ha tenido como efecto la contaminación y la destrucción del medio ambiente.

Muchos beneficiarios de las reformas han carecido de acceso al crédito, a la tecnología y al mercado, y han debido explotar tierras de bajo potencial productivo.

Estos campesinos han conocido el sesgo anti agrícola de unas políticas económicas pro-urbanas e industrialistas; y han padecido la falta de incentivos para realizar inversiones

y dificultades para ahorrar y acumular. La eliminación de servicios antes prestados por el Estado, así como la supresión de las medidas de protección comercial, tuvo un impacto negativo en el ingreso.

### **Políticas adoptadas**

La mayoría de los países de América Latina ha mantenido vigentes sus leyes de reforma agraria, y han sometido a revisión algunas de estas leyes. Nicaragua y El Salvador adoptaron leyes de reforma agraria en 1979 y en 1980, respectivamente. El Brasil, cuya ley de reforma agraria había quedado casi en letra muerta, intensificó la ejecución de la reforma a partir de 1985. A finales de 2001, Venezuela promulgó una nueva ley agraria que sustituyó a la ley de 1960, hasta entonces en vigor.

### **Actividades de Reforma Agraria**

La Reforma Agraria de El Salvador de 1980 fue inicialmente una de las reformas no socialistas más amplias. En vísperas de la guerra civil, el 20 por ciento de las tierras habían sido entregadas; la población beneficiada fue del 10 por ciento. La fase I de la reforma convirtió las haciendas en cooperativas campesinas; y la fase III (la fase II no se llegó a ejecutar) convirtió a los arrendatarios en propietarios.

Actualmente, los Acuerdos de Paz contemplan entregas de tierras a unas 75, 000 personas, pero quedan aún más de 255, 000 personas en situación incierta respecto a la propiedad de la tierra. En el ámbito del Programa de transferencia de tierras, que fue fruto de los acuerdos, se creó el Banco de Tierras, que operó con relativa eficacia a pesar de sus limitados recursos, pero sufrió las consecuencias de las alzas de precios de la tierra.

En El Salvador y en Nicaragua los grandes propietarios no desearon vender sus tierras. En ambos países tanto la inflación que se registró después de los conflictos civiles como las remesas de dinero de emigrantes han hecho aumentar los precios de la tierra.

En 1979, tras los conflictos civiles, el gobierno sandinista de Nicaragua lanzó una reforma agraria radical, pero mantuvo la producción comercial, especialmente la de exportación. A partir de 1983, el Gobierno favoreció las explotaciones individuales, quitando el apoyo que había dado a las explotaciones colectivas y a las cooperativas durante las insurrecciones armadas. Actualmente el Gobierno enfrenta problemas graves debidos a la inseguridad de la tenencia. Como un 70 por ciento de la tierra confiscada no había sido oportunamente legalizada, los beneficiarios no han podido obtener documentos de propiedad. La mayor parte de las entregas fueron de tierras de explotación colectiva, y la propiedad ha estado sujeta a una rotación poco selectiva. Tras la derrota electoral del gobierno sandinista, se aprobó la restitución de unas 2,200 propiedades a sus antiguos propietarios sin que se considerasen los derechos de los beneficiarios. La deuda agraria contraída a consecuencia de las expropiaciones de tierras ha sido demasiado elevada para que el Estado pudiese saldarla mediante recursos fiscales. Las poblaciones indígenas han presentado reclamaciones por entregas e invasiones de terrenos en las que tradicionalmente habían vivido. Por otra parte, los Acuerdos de Paz han obligado al Gobierno a entregar tierras a ex combatientes.

En el Brasil, la reforma agraria de los años 1960 tuvo un alcance limitado, y puso énfasis en una colonización dirigida. A partir de 1985, finalizada la dictadura militar, se procedió a una intensa actividad expropiatoria que en cinco años abarcó 4,7 millones de hectáreas, y al asentamiento de 115,000 familias. Las expropiaciones se redujeron sensiblemente hacia 1992, pero su ritmo volvió a aumentar en 1993/94, cuando otros 1,6 millones de hectáreas fueron expropiados; las familias asentadas fueron 365, 000. Según el Instituto de Colonización y Reforma Agraria (**INCRA**) del Brasil, en 1994; 350,836 familias habían sido asentadas, incluidos los beneficiarios de la colonización. En 1995, un nuevo gobierno, que tuvo que hacer frente desde sus comienzos al recrudecimiento de los conflictos por la tierra, lanzó un programa de reforma agraria concebido como una política para reducir la pobreza, establecer fincas familiares, incrementar el nivel de utilización de la tierra agrícola, crear oportunidades de empleo rural y reducir la violencia en las zonas rurales. La reforma contempló dos tipos de intervención simultánea: la expropiación y distribución de tierras; y el acceso a la tierra por conducto del mercado. Entre 1995 y 2002, el número de familias asentadas fue de 608,655 con un máximo anual en 1998 de 101,940 familias. El índice de concentración de Gini descendió de 0,857 en 1994 a 0,809 en 2002. La superficie promedio de dotación por familia asentada varió entre un máximo de 48 ha. en 1995 y un mínimo de 27 ha. en 2000.

En Venezuela, la nueva ley agraria o Ley de Tierras dio al Estado amplia potestad sobre las tierras agrícolas, incluyendo la explotación, el sistema productivo y la productividad. La Ley restringió el alcance y autonomía de las entregas, facilitó las expropiaciones e incluso la confiscación de la propiedad privada independientemente de que en las tierras confiscadas la actividad productiva se ejerciera a pleno ritmo cuando, a juicio de las autoridades, no se cumplía con la condición de asegurar la autosuficiencia alimentaria. (Invocando el concepto de autosuficiencia alimentaria se daba así una interpretación equivocada a la función social de la propiedad al excluirse de la producción agrícola las actividades agrícolas distintas de la producción de alimentos.) La Ley eliminó ciertas instituciones de protección del campesino y del indígena, como la Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios y la Procuraduría Agraria, y creó nuevas instituciones de administración centralizadas poco definidas. Como consecuencia de su opacidad y de las insuficiencias reglamentarias, la Ley resultó poco eficaz y contribuyó a generar una notoria inseguridad jurídica en materia de tenencia de la tierra.

### **Seguridad de la tenencia de la tierra**

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra se ha visto comprometida en casi todos los países debido a que los programas de catastros, titulación y registro de propiedades agrarias, a pesar de haber recibido apoyo financiero y técnico de donantes multilaterales y de gobiernos amigos, fueron implantados tardíamente y resultaron insuficientes.

En México, la reforma constitucional que liberalizaba la propiedad de la tierra agraria fue complementada con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (**PROCEDE**); este programa pretendía facilitar el registro de las propiedades y la

entrega de títulos. En el Brasil, el número de familias que habían recibido títulos de propiedad entre 1995 y 1999 fue muy pequeño. En los países de América Central, el catastro y el registro de la propiedad han resultado problemáticos, y tan sólo Costa Rica ha conseguido implantar un sistema de registro moderno, pero el registro catastral en este país todavía es incompleto

En muchos casos de reformas agrarias, el Estado ha seguido manteniendo la propiedad de tierras objeto de afectación o ha seguido tutelando su utilización. Esta política se ha considerado un obstáculo al desarrollo de las explotaciones, ya que una vinculación estable del productor y su familia con la tierra es fundamental para la obtención de créditos y para las inversiones en la explotación, así como para el cuidado y conservación de los recursos naturales. También, es importante para la familia campesina la constitución de un patrimonio familiar que incluya activos fijos (tierra, cultivos permanentes e instalaciones). No obstante, una vinculación estable no implica necesariamente la «plena propiedad», puesto que los activos pueden conseguirse mediante derechos de tenencia y uso de la tierra de largo plazo heredable, negociable, legalmente garantizados, e invulnerables a decisiones administrativas.

### **Estímulos al Mercado de Tierra**

La reforma constitucional de México de 1992 amplió los derechos sobre la propiedad de la tierra agrícola; y autorizó a los ejidatarios a vender, alquilar y usar como colateral su posesión ejidal y decidir el destino de la tierra de propiedad común tras la aprobación de la asamblea ejidal. En virtud de esta reforma, las empresas privadas mexicanas han podido adquirir tierras cuyas extensiones han sido fijadas por el Gobierno según los cultivos a que

estarían destinadas. La reforma permitió la asociación de ejidatarios con empresarios privados. Los lotes asignados en las poblaciones ejidales a vivienda han sido declarados propiedad privada del beneficiario. El propósito ha sido crear un mercado de tierras activo, promover la utilización eficiente de los recursos y estimular las inversiones agrícolas.

Los programas de apoyo al mercado de la tierra agrícola patrocinados por el Banco Mundial en varios países de América Latina no han parecido responder hasta ahora a las expectativas iniciales, ni por el número de las operaciones a que han dado lugar, ni por las superficies objeto de transacción, ni por la calidad de las tierras. En estos programas, los beneficiarios han recibido subsidios y créditos para la adquisición de la propiedad.

En Ecuador, Colombia y Brasil, los programas piloto han puesto de manifiesto graves problemas de implementación: las ventajas de unos menores costos, tiempos más breves de aplicación y menor burocracia no han resultado evidentes. Los campesinos sin tierra no han podido pagar el valor de mercado de las tierras. Un estudio de caso realizado en el Brasil concluyó que los precios de mercado promedios de las tierras eran más elevados que los precios que tenían las tierras en el ámbito de la reforma conducida por el Estado; que la mayoría de las operaciones de compra habían sido compras de tierras marginales, y que las transacciones no habían estado libres de intervencionismo del Estado y de manipulaciones de las elites. Se mencionó además la escasa capacidad de los grupos de beneficiarios de negociar las compras y de manejar eficientemente las explotaciones, y su dificultad para obtener créditos de inversión. (**Dorne, 1974**).

En Colombia, para fomentar la compra directa de tierras por los campesinos, se introdujo mediante la ley de 1994 un subsidio equivalente al 70 por ciento del precio de

compra de la tierra. Con un eventual crédito especial que cubriría el restante 30 por ciento, se pretendía disminuir la intervención del Estado. Se preveían normas acerca del tamaño de la explotación y una estructura institucional descentralizada. Además, se contemplaba un subsidio de compra adicional del 5 al 10 por ciento con objeto de promover la organización de cooperativas en apoyo de la producción y de la comercialización. Entre 1995 y 1999, el programa tuvo que afrontar diversos obstáculos burocráticos, administrativos y jurídicos. El precio de compra de la tierra ha estado por encima del precio de mercado; el número de predios que han ingresado al Fondo Nacional Agrario ha disminuido; el número de familias beneficiarias ha disminuido respecto al período anterior equivalente, y las inversiones se han reducido. En razón de estos problemas, el programa ha estado sujeto a revisión y ajuste. (Vallejo, M. 1996. p.p. 943-1022)

En Guatemala, el Programa Fundación Centroamericana por la Iniciativa del Sector Privado (**FUNDACEN**), que cuenta con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (**USAID**) para fomentar el mercado de tierras, ha logrado redistribuir tierras, pero ha tropezado con limitaciones debidas a burocracia, retrasos y carencia de fondos. Los precios negociados han sido más altos que los precios de mercado, y muchos beneficiarios no han podido obtener ingresos suficientes para pagar sus deudas. Esta experiencia muestra que además del financiamiento para la compra, el mercado de la tierra agrícola necesita procedimientos de registro modernos, eficientes y de bajo costo; una tasa impositiva adecuada que penalice la tenencia de tierra ociosa; la eliminación de incentivos a la detentación de tierras confines de evasión fiscal o de obtención de subsidios; el establecimiento de mecanismos de valorización que se ajusten a la renta potencial de la tierra;



un número de beneficiarios capaces de generar una demanda comercial efectiva, y la existencia de intermediarios y mecanismos financieros adecuados.

**Importancia de la Ley Agraria en Costa Rica:** La Ley de Jurisdicción Agraria de 1982, fue un instrumento que nació viejo, por cuanto sus disposiciones que estaban contenidas en un Proyecto de Ley de Ordenamiento Agrario redactado en 1976. Si bien aspiraba a constituir un proceso distinto, inspirado en el proceso laboral, en realidad los resultados no fueron los esperados.

En efecto, la aplicación de la Ley por los jueces civilistas, antes de 1988, y el uso de la escritura en todas las etapas del proceso, hicieron que la justicia agraria se asemejara mucho a la civil. Fue a partir de 1988, con la creación de los Tribunales Agrarios que se le dio una aplicación adecuada a sus principios, pero aun así los tribunales encontraron grandes limitaciones para lograr una justicia agraria pronta y cumplida.

Por eso el Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria y Ambiental no solo le da respuesta a los problemas procesales existentes, sino que es más ambiciosa, pues se ajusta a las grandes tendencias procesales modernas

#### **2.4.2.2. LA ESTRUCTURA Y DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS**

En la elaboración del marco regulatorio es importante señalar, que los insumos de esta propuesta corresponden a las reflexiones, ideas y respuestas de los Talleres agrarios realizados en diversas zonas del País, y donde productores, funcionarios del sector público agrario y agroambiental, organizaciones no gubernamentales, magistrados y jueces del Órgano Judicial, así como académicos en un gran debate constructivo, aportaron un universo de problemas, líneas de solución y necesidades, que sirven de base para la elaboración del Código agrario, como parte de la modernización de la agricultura y el ordenamiento territorial del País.

En tal sentido exponemos la columna vertebral de nuestra ley agraria, realidad normativa que supera la debilidad de la ley 37 de 1962, ley de Reforma Agraria que no estableció la parte procesal especial o jurisdicción especializada. Con las políticas de la Alianza para el Progreso y los acuerdos de Punta del Este es que las autoridades panameñas inician la elaboración de un cuerpo de leyes con la finalidad de modificar al sector agropecuario mediante la ley No 37 de 1962 se aprobó el Código Agrario el cual entrò en vigencia en marzo de 1963 cuyas funciones estaban dirigidas a planear y desarrollar la distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra y su explotación racional (**ley No 37 de 1962**).

La implementación del Código Agrario implicó un conjunto de reglamentaciones en las que se definieron aspectos importantes como:

- a. El reconocimiento del derecho a la propiedad privada de la tierra para toda persona jurídica o natural las cuales tienen derecho al uso de su tierra, goce o disposición plena sin más limitantes que las que impone la función social que cumple la tierra.

b. El reconocimiento de la función social de la tierra en las siguientes condiciones:

- Cuando se encontrasen cultivadas con pastos y ocupadas por ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos hectáreas de tierra.
- Cuando mantuvieran cultivadas o sembradas por lo menos las dos terceras partes del terreno.
- Cuando se mantuviera sembrada o bajo cultivo con árboles maderables aptos para ser procesados industrialmente por lo menos dos terceras partes de la tierra.

c. Pero también el desconocimiento de la función social de la tierra, el marco de las siguientes condiciones.

- La tenencia o existencia de tierras incultas u ociosas
- La tenencia de tierras bajo cultivo indirecto o basado en la explotación del trabajo del hombre tales como la aparcería o el arrendamiento cuya excepción solo era posible cuando el arrendamiento fuera temporal por razones de interés social urgente y debidamente justificado. La existencia de ocupantes precarios en tierras de propiedad privada entre otras.

Acerca del Ordenamiento Institucional los Aspectos Jurídicos y la Seguridad de los Derechos sobre la Tierra. Los roles institucionales y las funciones relacionadas a la administración política de adjudicación y recuperación de tierras nacionales es uno de los sectores complejos de la gestión pública. Los factores son múltiples, pero para los fines del análisis legal se enumeran solo tres en la naturaleza de rango constitucional de algunas de las disposiciones reflejadas de forma incompleta o muy genérica en legislación secundaria en el régimen Agrario, la multiplicidad de instituciones con jurisdicción y competencia parcial sobre cierto tipo de tierras de acuerdo con el rol (marco de su competencia), además

de la falta de implementación de una política nacional de administración nacional de tierras.

En virtud de la situación antes mencionada cuyos orígenes data de vanas décadas surge **PRONAT** como un reconocimiento a la urgencia de poner orden a la educación de administración territorial. Veamos los componentes del análisis y algunos aspectos y comentarios logrados y de los retos que quedan por determinar.

El rol del Registro Público es ser un medio de constitución y de transmisión del dominio de los bienes inmuebles y de otros derechos reales constituidos en ellos, dar publicidad a los actos y contratos que le imponen gravámenes o limitaciones al dominio de los mismos bienes. Para el fin anterior su función de inscripción y publicidad es fundamental con jurisdicción nacional, autonomía y propio fundamento legal. El rol y funciones del Registro Público en lo que concierne a propiedad están definidos y regulados con afinidad a la naturaleza de su objetivo.

La gestión del Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia puede ser mejor aprovechada, no solo en coordinación directa con Catastro, sino para otros fines nacionales siendo el **MEF** el coordinador de la mayoría de los programas de infraestructura nacional que requiere financiamiento internacional. Debe considerarse una mejor coordinación institucional, aunque obviamente habrá que hacer la revisión a fin de evitar redundancias. Siendo un instituto especializado debe mantener la coordinación en el plano nacional e internacional con otras dependencias que realizan labores afines participar y representar al Gobierno Nacional como Organismo Oficial del Estado en todo lo referente a Geografía, Cartografía, Geodesia, Foto Fragmentada, Levantamientos Hidrográficos y Sistema de Información Geográfico.

Las funciones de control, asignación y arrendamiento de tierras se entremezclan en las instituciones principalmente la Dirección de Catastro y la Dirección de Reforma Agraria,

igual existe confusión con la autoridad para dirimir controversias en relación a las tierras del Estado (la recuperación de tierras del Estado aparece como función de Catastro de Reforma Agraria y es un bien patrimonial que según las condiciones también cae en la competencia de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial) y los referentes a linderos o límites. En teoría Catastro tiene jurisdicción sobre todas las tierras patrimoniales del Estado excepto las dedicadas a la agricultura; Reforma Agraria, sin embargo; aunque, su rol principal es el desarrollo agropecuario de tierras y garantizar el bienestar derivado, contiene algunas funciones que no califican o especifican el tipo de tierras sobre las cuales tiene facultades pudiendo crear un conflicto en la interpretación. Un problema más profundo es el trasfondo de gran parte de la descripción de las funciones prácticamente de definición de políticas públicas de erradicación de la pobreza más que una norma de ejecución de administración y gestión pública. Esta deficiencia tendrá que ser objeto de un análisis más integral con respecto a la orientación estatal que quiera darse al sector.

Esta complejidad normativa y administrativa es parte de los aspectos que están resolviendo la nueva Autoridad Nacional de Administración de Tierra (**ANATI**) en la cual se intenta concentrar con la participación de todas las autoridades competentes todos los elementos derivados de la gestión de control de tierras nacionales y redefinir las prioridades y asignación de funciones, sería la nueva institución que aglutina y ordena la administración de tierras en el ámbito nacional. Consideramos que esta iniciativa es necesaria y urgente y entendemos que hay avances sustantivos en esa dirección con esto se espera contar con mecanismos eficientes para imprimir mayor capacidad de respuesta para las poblaciones en las zonas rurales urbanas e inversionistas que esperan por respuestas y soluciones más expeditas y transparentes. En tal sentido, aunque de la revisión legal se concluye que sería necesaria una revisión de funciones que sea conforme con la definición de palmeras

gubernamentales sobre la gestión de administrar y adjudicar tierras nacionales e iniciar una modificación legislativa parcial, aislada y paralela a los trabajos que adelanta **PRONAT**.

Cabe señalar que dentro de la estructura del Ministerio de Gobierno y Justicia existe la Dirección Nacional de Política Indígena, es reciente su reconocimiento legal aunque es una institución de muchos años de funcionamiento no es hasta el 7 de noviembre de 2007 que se crea según la Resolución N° 583 R 267 de 7 de noviembre de 2007 dentro del engranaje funcional y específico del Ministerio de Gobierno y Justicia, que antes era Instituto Indigenista y de Antropología derogado mediante la ley No. 10 de 7 de marzo de 1997 por lo que a esa fecha no existía ninguna regulación que le daba sustento jurídico.

La Dirección Nacional de Política Indígena (antes indigenista) es la entidad encargada de asuntos indígenas en Panamá. Facilita la coordinación con las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas de Panamá. Coadyuva también en el control de calidad de los estudios teóricos que se realicen en los territorios indígenas y brinda seguimiento a las delimitaciones, demarcaciones y señalizaciones en territorios indígenas.

La Dirección Nacional de Política Indígena realiza esfuerzos importantes en las mesas de dialogo que se efectúan en los territorios indígenas. Es necesario hacer mención que durante el año 2008 el Gobierno Nacional creo la comisión de alto nivel para atender los problemas de los pueblos indígenas de Panamá, mediante el Decreto Ejecutivo N 287 de 11 de julio de 2008. En su segundo considerando se lee, que las comarcas y territorios ocupados por los pueblos indígenas confrontan conflictos relacionados con la invasión por parte de los colonos de las tierras delimitadas dentro de las comarcas, las que ancestralmente han sido y son ocupadas por comunidades indígenas. Por lo que decreta en su artículo 1. Crease una comisión de alto nivel con carácter permanente para atender a los pueblos indígenas y preparar propuestas de solución a sus necesidades, conflictos y demandas, así

como procurar la seguridad de sus territorios y el desarrollo de sus pueblos. En el Artículo 2 dice: La comisión promoverá la formulación de planes de desarrollo para las comarcas y para los territorios indígenas con globos de propiedad colectiva de tierras con equidad, pertinencia cultural y desarrollo humano.

La comisión de alto nivel será aliada de **PRONAT** para analizar las situaciones conflictivas que se originen en las áreas indígenas. Adicionalmente en la zona de ejecución del proyecto se han identificado otras iniciativas o programas en marcha que pueden ser complementarios a las acciones que el proyecto se propone ejecutar. Se pretende contar con ellas para trabajar y crear sinergias para evitar contradicciones o duplicación de acciones; por ello, será necesario acrecentar los mecanismos de comunicación, coordinación y planificación conjunta. Asimismo, con los resultados del **PRONAT**, las municipalidades e incluso el Congreso Indígena se pueden ver beneficiados en vista de que los servicios de Administración y Titulación de tierras en las áreas rurales contribuyen con una serie de insumos para realizar los Planes de ordenamiento territorial en la reconversión agro productiva posibilitando a muchos predios rurales pobres a recibir créditos y a la posibilidad de anexarse a programas de conservación de suelos a largo plazo.

## **El PRONAT en Panamá**

A continuación, se presenta la información referente al Programa Nacional de Titulación de Tierras (**PRONAT**)

### Antecedentes

Según el Decreto Ejecutivo **IBID**, El Programas Nacional de Administración de Tierras (**PRONAT**) es el resultado del acuerdo de préstamo 7045/**PAN** suscrito entre el Gobierno de la República de Panamá y el Banco de Reconstrucción y Fomento (**BIRF**) por un monto de 587 millones de dólares.

El Programa consta de dos Proyectos identificados conforme la procedencia de fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**) y del Banco Mundial (**BIRF**) respectivamente; ambos con objetivos y metas similares, pero ejecutados administrativamente en formas distintas. Los instrumentos para la cristalización del **PRONAT** — **BIRF** están expresados en tres componentes de políticas de tierra, marco legal e institucional, servicios de regularización de tierras, consolidación de áreas protegidas y territorios indígenas, que desde las Unidades Técnicas Operativas (**UTO**) realizan el trabajo de campo.

El programa fue reformulado el 17 de octubre de 2005 con la aprobación del Consejo Superior aprobado por el Directorio del Banco Mundial el 11 de marzo de 2006 y enmendado formalmente el 29 de junio de 2006.



### **Marco Legal**

Mediante el Decreto Ejecutivo No 124 de 12 de septiembre de 2001 se establece la estructura del Programa Nacional de Administración de Tierras y se asignan funciones sustentadas en el contrato de préstamo 7045 **PAN** suscrito entre la República de Panamá y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (**BIRF**) el cual establece como objetivos específicos

- a) Promover el acceso equitativo a las tierras y mejorar la seguridad jurídica de la tenencia proveyendo servicios de administración.
- b) Aumentar la conservación de los recursos naturales a través de la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (**SINAP**) y los pueblos indígenas
- c) Facilitar el acceso al crédito y la inversión predial favoreciendo el crecimiento económico del país.

## **VISIÓN - MISIÓN Y OBJETIVOS DE PRONAT**

La visión de **PRONAT** consiste en el establecimiento de un sistema registral legal accesible y moderno alimentado por procesos ágiles; cuyo costo de transacción sea 50% menos del costo actual en todas sus etapas fortaleciendo la seguridad jurídica y elevando la calidad de vida de los beneficiarios (World Bank).

La misión por su parte está dirigida a modernizar el sistema de servicios y administración de tierras incluyendo las áreas protegidas y los territorios indígenas priorizados. A partir de marzo de 2006 el **PRONAT** enfrenta un proceso de reestructuración y reasignación de fondos por categorías de gastos a partir del cual se inicia un amplio programa de regularización y titulación masiva en la República, el cual se sustenta en la Ley N 24 de 5 de julio de 2006, con el objetivo fundamental de responder a la necesidad de fortalecer los logros alcanzados hasta ese momento en materia de regularización, titulación y ampliar la cobertura del programa.

## **ENTIDADES EJECUTORAS**

Las entidades que participan en el Programa Nacional de Administración de Tierras son

- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (**MEF**) a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (**DCBP**)
- MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (**MIDA**) a través de la Dirección de Reforma Agraria (**DINRA**)
- MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA (**MGJ**) a través de la Dirección Nacional de Política Indigenista (**DNPI**)
- AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (**ANAM**) a través de la Dirección

Nacional de Patrimonio Natural

- REGISTRO PUBLICO DE PANAMA
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (**MOP**) a través del Instituto Nacional

Tommy Guardia

## **MARCO LEGAL**

Mediante la Ley N° 59 de 8 de octubre de 2010, se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, identificada con las siglas ANATI, que unifica las competencias de varias instituciones públicas y que se constituye como única entidad competente del Estado para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de tierras y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes.

### **Ley 59 de 2010 – ANATI**

## **ESTRUCTURA ORGÁNICA**

### **LA ANATI TENDRÁ LA SIGUIENTE ESTRUCTURA ORGÁNICA:**

1. Órganos superiores de dirección:
  - a. Consejo Nacional de Tierras.
  - b. Administración General.
2. Órgano de coordinación:
  - a. Secretaría General.
3. Órganos operativos:
  - a. Dirección Nacional de Titulación y Regularización.
  - b. Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos.
  - c. Dirección Nacional de Políticas Legales y Asesoría Jurídica.
  - d. Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales.
  - e. Direcciones administrativas regionales.
4. El Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia.

Según [www.anati.gob.pa/mquienessomos/mantecedentes](http://www.anati.gob.pa/mquienessomos/mantecedentes) (2014), La **ANATI**, aglutina a la Dirección Nacional de Catastro, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, al **PRONAT** y al Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, tiene entre sus funciones facilitar y reducir el tiempo en los procedimientos para la obtención de los títulos de propiedad, así como las delimitaciones de las comarcas.

Esta nueva autoridad, además agilizará el procedimiento de reconocimiento y titulación de los derechos posesorios en todo el territorio nacional; coadyuvará con las autoridades indígenas en el establecimiento de las políticas de tierras y mediará en disputas

relacionadas con estas.

También, generará riquezas y mejorará la calidad de vida de todos los panameños, en especial de aquellos que por años han esperado ser propietarios de sus terrenos; y a su vez garantizará el respeto a los derechos de propiedad y posesión sobre la tierra o bienes inmuebles en todo el territorio nacional.

Esta nueva entidad beneficiará a los panameños humildes, ya que el solo hecho de contar con sus títulos de propiedad les facilitará la fundación de empresas familiares agrarias. Igualmente, **ANATI** coordinará con la Autoridad Nacional del Ambiente (**ANAM**), la defensa de las áreas protegidas y la preservación del medio ambiente en el país.

En tanto que con el Órgano Judicial supervisará la creación de tribunales de mediación y arbitraje para solucionar los conflictos de tierras; conjuntamente con el Banco Hipotecario Nacional, trabajará en titulaciones masivas de lotes y apartamentos. **ANATI** coordinará y colaborará con los municipios el traspaso de tierras estatales.

#### **2.4.2.3. FUENTES DE LOS PROCESOS DE ADJUDICACIONES CONVENCIONALES SEGÚN LA LEY 37 DE 1962.**

Las fuentes del Derecho agrario en el Código Agrario Panameño constituyen un aspecto novedoso del Derecho Agrario panameño. El paso cualitativo de avanzar de una Ley de reforma agraria a un Código Agrario, donde se establecen derechos sustantivos agrarios, crea las condiciones para partir de un sistema legal, donde las fuentes materiales adquiere un papel preponderante. Siguiendo la doctrina prevalente de las fuentes del derecho Agrario, éstas se desdoblan en fuentes formales constituidas por el Código Agrario, y las fuentes materiales, las cuales se corresponden al hecho técnico de la actividad agraria, así como la parte axiológica conformada por los valores (derechos humanos). Ésta realidad normativa y conceptual desarrollada en el Código, va a significar un escenario relevante para un profundo desarrollo doctrinal y jurisprudencial del Derecho Agrario panameño. Por ello, la fuerza creadora del Derecho Agrario panameño se distancia de los criterios clásicos del Derecho Civil, donde la costumbre y los principios generales del derecho son fuentes accesorias y muchas veces sin mayor impacto en el desarrollo y defensa del propio derecho sustantivo civil (**ley 37 de 1962**).

### **2.4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS EN LOS PROCESOS CONVENCIONALES.**

La fase administrativa en el marco del proceso agrario y ambiental cumple una función de reducción y filtración de los casos que lleguen a los tribunales Agrarios y Ambientales; pero fundamentalmente cumplen la función de encontrar formas, mecanismos y métodos alternativos de resolver conflictos y asuntos sin tener que llegar a una sentencia. Dentro de sus funciones está también la de esclarecer los casos lo más cercano a la verdad posible y aportar la mayor cantidad de información de tal manera que si el caso llega a los órganos jurisdiccionales, éstos ya contarán con una buena cantidad de elementos de juicio e información para profundizar en la solución del mismo, es decir, la fase administrativa juega un papel de seleccionador de los casos más graves y complejos así como de aquellos que aumentan una sentencia por razones legales o que en los mismos ha sido imposible llegar a una conciliación.

#### **2.4.3.1. CONCEPTO Y NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.**

El eje central sobre el cual gravita el nuevo Código Agrario de Panamá, contenido en la Ley 55 de 2011, es la actividad agraria, definida en el artículo 11 como aquella que se realiza en desarrollo del ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente con el aprovechamiento de los recursos naturales y que se resuelve en la producción, transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios.

Al leer este concepto, debe comprenderse que todo aquel que siembre, coseche o engorde animal, ya sea para consumo personal o familiar, o para su venta, está realizando una

actividad agraria, puesto que está ejecutando el hecho técnico que identifica y caracteriza al Derecho Agrario: ‘el desarrollo del ciclo biológico vegetal o animal.

Quizás lo más interesante de la definición de la actividad agraria, es que no limita o restringe su consideración legal únicamente a la persona que desarrolle ‘el ciclo biológico vegetal o animal’, sino que lo extiende a la persona, natural o jurídica, que se dedique también a la transformación, industrialización o comercialización de los frutos de la ejecución de este ciclo biológico vegetal o animal.

El investigador Está convencido de que el nuevo Código Agrario de Panamá lleva implícito una invitación para que todos miremos con entusiasmo la inversión en el sector agrario, lo cual debe propiciar más alimentos para todos, a un menor costo (Ley 55 de 2011).

#### **2.4.3.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN BASE A LA OPOSICIÓN EN LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.**

Agotamiento de la Vía Administrativa y Traslado Obligatorio a la Vía Judicial. En todo caso agrario y ambiental será necesario agotar los procedimientos establecidos en la Procuraduría Agraria y Ambiental como la instancia administrativa obligatoria luego el caso pasará a la vía judicial con base en la competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios y ambientales. La Procuraduría Agraria y ambiental deberá establecer tres tipos de proceso: el procedimiento administrativo común, el procedimiento de conciliación y el procedimiento de arbitraje. El resultado del primero, si no hubiere consenso pasará obligatoriamente a ventilarse en la vía judicial, mientras que del segundo y del tercero sus resultados solo pasaran a la vía judicial en caso sea necesaria la ejecutoria para su cumplimiento. Es importante señalar que la anterior propuesta tiene que ir ligada a las



normas sustantivas que tiene como finalidad dar al sector agropecuario una gama de figuras jurídicas que le permitan tener convicción desde diferentes ángulos regulando tanto lo que se refiere a los derechos ostentados en la propiedad y posesión sobre la tenencia de la tierra como la creación de nuevas formas de asociación y de contrataciones basadas en principios que impulsen la productividad y el desarrollo del sector.

#### **2.4.3.3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS.**

Dentro del tema que nos ocupa, ya que en sus artículos se instituyen procedimientos administrativos para tanto para la delimitación de áreas adjudicables a los Municipios (artículo 14) como para la corrección de inscripciones en el Registro Público (artículo 25), rectificación de linderos y medidas (artículo 34) así como deslinde (artículo 35), los que constituyen en la actualidad una concreción de la “confirmación” de los tiempos coloniales. (Ley 63 de 1973)

Cuando la posesión es transferida a título oneroso o gratuito (Numeral 2 do. Del artículo 446 del Código Civil), no constituye pérdida de una posesión sino transmisión de la posesión, se da una sucesividad jurídica posesoria en manos del nuevo poseedor. Aquí hay una subrogación de los efectos y del tiempo del poseedor cedente al poseedor adquiriente y se le computa el tiempo de la posesión del primero con el posterior del adquiriente (art. 1697) (ley 59 de 2010 artículo 80).

La pérdida involuntaria es la que procede de hechos o circunstancias que privan al poseedor de la detentación de la cosa, haya o no un nuevo poseedor, como ocurre por ejemplo cuando se pierde o se destruye la cosa en forma total, o cuando queda fuera del comercio o

cuando un tercero lo priva o lo desposee; situaciones en las cuales se dan consecuencias totalmente ajenas a la voluntad del poseedor.

El tema de la clasificación del derecho en ramas o en troncos comunes es motivo de discusión y opiniones diferentes en especial si tomamos en cuenta la corriente que lo divide en dos grandes categorías el Derecho Privado y el Derecho Público, ya que el primero trata de las relaciones jurídicas de los particulares o el Estado como entidad particular en tanto que el derecho público regula las relaciones entre los Estados o del Estado con los particulares en su carácter de ente soberano. Otras corrientes niegan esta subdivisión entre público y privado, pero introducen otra el Derecho Agrario tiene una clasificación básica al igual que otras ramas del derecho, la misma consiste en dividirlo en dos grandes ramas:

Derecho Agrario Sustantivo o Material y el Derecho Agrario Adjetivo o Procesal. En Panamá ha habido poco desarrollo en ambas ramas, ya que elementos como la doctrina, jurisprudencia y método de investigación han sido poco estudiados en el país. Es más, nos atrevemos asegurar que no existe jurisprudencia agraria. En relación al Derecho Procesal Agrario, la práctica forense lo sitúa en el ámbito administrativo, ya que no existen procesos relacionados con la tenencia de la tierra de naturaleza agraria sino civilista. Existen otras clasificaciones de Derecho Agrario que lo vinculan con el Derecho Agrario Laboral y el Derecho Agrario Administrativo, sin embargo, para el caso de Panamá estas disciplinas no tienen ningún desarrollo ni autonomía

En materia de Derecho Ambiental el nivel de desarrollo también es todavía incipiente debido a la normativa material y la procesal en la práctica.

#### **2.4.3.4. PROCESOS DE OPOSICIÓN FRENTE A LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.**

Otro de los casos que tramitan en los Juzgados Civiles (especialidad Agraria) y no menos importantes es el de las oposiciones a las adjudicaciones a globos de tierra iniciados en **PRONAT** o en el Departamento de Adjudicación de tierra en Reforma Agraria regidos estos por el artículo 131 del Código Agrario en donde establece que los mismos serán admisibles en los siguientes casos: 1. Cuando el opositor alegare tener derecho posesorio; 2. Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él, cuándo el opositor alegare título de dominio o arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él; 3. Cuándo se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente y; 4. Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables. Surge aquí el conflicto sobre la función social del derecho real y es que en los procesos de oposición se requiere como en todo tipo de proceso que el demandante mediante los predios pruebe o acredite la posesión, es decir, la tenencia y disfrute del bien en forma real y efectiva sobre el lote de terreno objeto de controversia y que quien solicita la adjudicación no la tiene y es que para mantener la posesión, se necesitan el corpus y el animus elementos indispensables para acreditar la posesión. Así como también tener el derecho real de un año para ejercer la posesión sobre la cosa que se reclama. Estos derechos posesorios que se encuentran en conflictos pueden tratarse de tierras estatales en donde la solicitud se presenta en Reforma Agraria en cambio cuando los conflictos de oposición surgen en los ejidos municipales las solicitudes son tramitadas en los respectivos municipios, es decir, que ambos trámites son administrativos.

El artículo 131 del Código Agrario establece y regula los supuestos en donde la persona alega tal oposición. *Solo serán admisibles en los casos siguientes:*

Cuando el opositor alegare tener derecho de posesión:

1. Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él;
2. Cuando el opositor alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él;
3. Cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente y;
4. Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.

Si la oposición no se enmarca dentro de los supuestos anteriormente descritos, la oposición no procede y debe ser negada por el Juzgado Civil (especialidad agraria) ya que una vez anunciada la oposición es el Juzgado

5. Civil (agrario) quien tiene que ver si la oposición procede o no; en el caso de que la oposición proceda entonces el Juzgado Civil (agrario) le dará el trámite procesal correspondiente. Una vez que el proceso entra al Juzgado Civil (Agrario) se le dará el traslado al opositor (el que anuncia la oposición en Reforma Agraria) para que comparezca al Tribunal y una vez que se notifica personalmente de la providencia que acoge la oposición, para que en un término de quince (15) días formalice la demanda de oposición. Estos días son para el opositor considerado días hábiles. La tramitación que se encuentra regulada en el artículo 135 del Código Agrario y Código Judicial. Cabe resaltar en este punto que en el Juzgado Civil (Agrario) estos artículos son los que más se utilizan y que tienen utilidad para lo que corresponde a la

tramitación con respecto a los procesos de oposición a la adjudicación de tierras anunciadas en Reforma Agraria.

#### **2.4.3.5. LA POSESIÓN EN LAS ADJUDICACIONES CONVENCIONALES.**

El Código Civil Panameño contiene en su libro segundo el tema de la propiedad, su dominio, posesión, uso y goce. En tal sentido el artículo 337 señala que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la ley. El concepto de un derecho propietario privado absoluto y sagrado donde el principio de la función no existía y cuando aparece en la normativa constitucional y agraria era un principio que imponía límites externos a la propiedad y no en razón de su naturaleza. Por otra parte, la posesión sobre la propiedad era y ha sido una posesión civil frente al instituto de la posesión agraria.

Todo ese punto de vista de la propiedad ha generado una cultura donde la propiedad ha estado inmersa en criterio antieconómico abuso del derecho, destrucción del recurso natural, cultura de potrero, criterio de ruralidad de la actividad agraria etc.; es decir, no se ha incorporado un punto de vista donde el Derecho Agrario redimensiona la propiedad y la coloca en la perspectiva del desarrollo. Como quiera que la inclinación parte entre otros factores por la preponderancia de la economía de servicios y comercial por los altos índices de concentración de la tierra y finalmente por una atrasada doctrina jurídica sobre estas situaciones.

La inexistencia de una ley agraria sustantiva que establezca un régimen de propiedad agraria distinguiéndola de la propiedad civil y mercantil trae como consecuencia que en la interpretación, aplicación e integración de la ley en materia agraria se recurra a la supletoriedad y aplicación por analogía del Derecho Común a dicha materia. En tal sentido

los institutos civiles de propiedad, posesión, tenencia, uso, usucapión, copropiedad, servidumbre, arrendamiento, prenda agraria, sucesión hereditaria, comunidad de tierras, titulación y registro, quiebra de empresas agrícolas o forestales etc., se aplican a situaciones, sujetos, procesos y procedimientos que por su naturaleza y características sociales vinculadas a la producción agropecuaria o forestal son propios del régimen agrario y deberán ser regulados por el Derecho Agrario; existe un conjunto de fenómenos y hechos jurídicos que son valorados y resueltos en la sede civil desnaturalizando toda la temática agraria y profundizando las deficiencias de la Ley 37 de 1962. Estos casos son llevados a los procedimientos civiles donde lo único importante es la titularidad formal o registral, sin consideraciones a la propiedad y su función social. De igual forma procedimientos administrativos de policía intervienen en la problemática agraria agravando más el conflicto. Estos procesos civiles de oposición son largos, costosos y con criterios doctrinales desvinculados del derecho agrario y ambiental que requieren una urgente respuesta de la jurisdicción especializada agraria y ambiental, ya que es lo que se discute con instituto de Derecho Agrario (posesión agraria, contrato de arrendamiento agrario, servidumbres agrarias). El Código Civil en consecuencia es el cuerpo legal fundante complementario y supletorio del régimen agrario y del derecho y la legislación agraria en Panamá. Este cuerpo normativo aumenta una reforma integral que actualice y modernice el sistema jurídico nacional en lo que en la materia de derecho común le corresponde.

Ante la ausencia de normas sustantivas y adjetivas acorde a los procesos agrarios las figuras jurídicas se encuentran en el Código Judicial para la aplicación de las normas procedimentales, las cuales son aplicadas en los Juzgados Civiles entre ellas se mencionan: de la Propiedad, de la ocupación, del deslinde y amojonamiento, de la comunidad de bienes,

de la Posesión, de las servidumbres, de la reivindicación, de los derechos hereditarios (relacionado con herencia de tierra) entre otros.

#### **2.4.3.6. MODOS DE ADQUIRIR LA POSESIÓN**

Los modos de adquirir la posesión son de dos clases: ordinarios y derivativos.

Adquisición originaria de la posesión: indica aquella manera unilateral en virtud de la cual una persona adquiere la posesión respecto de una cosa. En este tipo de posesión no existe causa de transmisión de la posesión respecto al poseedor, por lo contrario, él se presenta en cuanto a la posesión de la cosa, como si la misma hubiese nacido por primera vez, no existe un antecedente que sirva de causa o vía de transmisión de la posesión de modo que ésta tiene lugar en virtud de un acto unilateral que produce la adquisición, allí se presenta por la sola intervención de la **voluntad del adquirente** (es decir del poseedor) igual como ocurre en la caza y pesca, como modalidades de ocupación (adquisición originaria).

El Código Civil se refiere a este tópico en el Título VII, Capítulo I del Libro II bajo la denominación de “De la Posesión”. El tema de la posesión, es de aquellos del Derecho Civil que ha provocado las más encontradas discusiones doctrinales desde antaño hasta nuestros tiempos; es como dice **IHERING** “el juguete que el hada del derecho ha puesto en la cuna de la doctrina”. La posesión como hecho, presenta tantos laberintos que los estudiosos del derecho incursionan insensatamente en su estudio, tratando de escudriñar su sentido, alcance y propósito. (**Vallet de Goytiralo.1973. Pág.22**)

1. La posesión es un estado de hecho con efectos jurídicos, por lo que el ordenamiento jurídico le brinda protección.
2. Depende de la congruencia de dos elementos muy importantes, esenciales como el Corpus y el Animus los cuales son independientes.

3. El Animus Domini es un elemento primordial de la posesión porque involucra la idea de detentación de una cosa a título de dueño (como si fuese), que le permite conservarla y disfrutarla
4. El Corpus es el poder que tiene la persona sobre la cosa, sin requerir su tenencia material, basta con que sea posible ejecutar hechos o actos que pongan de manifiesto la dominación que se tiene sobre la cosa de forma expedita, directa e independiente.
5. El Animus Domini como voluntad concreta de poseer el objeto de forma exclusiva, de ser amo y señor de la cosa; esa voluntad que concurre en la posesión demanda una “especial voluntad: ejercer la propiedad, lo que se traduce en no reconocer a nadie más un derecho superior”
6. El Animus Domini se presume por lo que quien tiene una cosa se le presume suya
7. Las cosas pueden poseerse en nombre propio o de otro.
8. La posesión derivada es la que tiene el precarista, acreedor prendario, depositario de un bien secuestrado o cualquier persona que sin poseer con animus domini la ley le proteja.



#### **2.4.4. LA CONCILIACIÓN Y LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO AGRARIO PANAMEÑO**

Sin duda son una herramienta importante para resolver los conflictos agrarios, desde la negociación en la que sin intervenir ninguna otra persona que no sean las partes, estas se ponen de acuerdo para resolver una controversia o para prevenirla evitando llegar a un proceso judicial. La mediación cuando las partes requieren la ayuda de una tercera persona llamada mediador, para llegar a un acuerdo que evite la confrontación judicial; la conciliación extrajudicial, así como la judicial, cuando al ponerse de acuerdo las partes a instancia de una tercera persona, celebran un convenio de transacción resolviendo una controversia, ya sea fuera de juicio o dentro de éste. El arbitraje, en que las partes acuerdan poner la solución del conflicto en la decisión de una tercera persona denominada árbitro, quien mediante un laudo resuelve darle la razón a una de las partes con base a las pruebas que estas le presenten.

##### **2.4.4.1. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA CON LA LEY 55.**

El eje central sobre el cual gravita el nuevo Código Agrario de Panamá, contenido en la Ley 55 de 2011, es la actividad agraria, definida en el artículo 11 como ‘aquella que se realiza en desarrollo del ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente con el aprovechamiento de los recursos naturales y que se resuelve en la producción, transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios’.

Al leer este concepto, debe comprenderse que todo aquel que siembre, coseche o engorde animal, ya sea para consumo personal o familiar, o para su venta, está realizando

una actividad agraria, puesto que está ejecutando el hecho técnico que identifica y caracteriza al Derecho Agrario: ‘el desarrollo del ciclo biológico vegetal o animal’.

Quizás lo más interesante de la definición de la actividad agraria, es que no limita o restringe su consideración legal únicamente a la persona que desarrolle ‘el ciclo biológico vegetal o animal’, sino que lo extiende a la persona, natural o jurídica, que se dedique también a la transformación, industrialización o comercialización de los frutos de la ejecución de este ciclo biológico vegetal o animal.

En mi opinión, la amplia concepción legalmente establecida para la actividad agraria, pretende proteger en toda su extensión la cadena alimenticia, al incluir desde el sujeto que produce hasta el que vende al consumidor final, permitiéndose en el artículo 12 del nuevo Código Agrario, de manera expresa y categórica, que la actividad agraria pueda realizarse tanto en el campo como en la ciudad.

Tal es la prestancia que la actividad agraria tiene para el nuevo Código Agrario, que se instituye como el ‘bien jurídico que tutela el Código’; es decir, que más que ser una Ley que nace solo para amparar productores, va más allá, al proteger a la actividad agraria misma, consecuente con la doctrina agrarista, que establece como objeto o núcleo del Derecho Agrario a la actividad agraria.

Estoy convencido de que el nuevo Código Agrario de Panamá lleva implícito una invitación para que todos miremos con entusiasmo la inversión en el sector agrario, lo cual debe propiciar más alimentos para todos, a un menor costo. Por ello afirmo que ‘Panamá ha desarrollado una nueva legislación agraria, que tutelando derechos individuales de quienes se dedican al agro, le brinda beneficios colectivos a todos los ciudadanos que viven en nuestro

país (**Ley 55 de 2011**).

#### **2.4.4.2. RELACIÓN ENTRE LA LEY 37 DE 1962 Y LA LEY 55 DEL 2011.**

La ley 37 de 1962 era una ley que no atendía las necesidades jurídicas que requería el hombre del campo, sino que sólo se preocupaba por el uso de la tierra y su distribución, descuidando que la legislación agraria, por mandato constitucional, debía propender al desarrollo integral del sector agropecuario.

A diferencia de la nueva ley, el nuevo Código Agrario de Panamá sí regula aspectos fundamentales para el desarrollo integral de quienes se dedican al sector agrario, como lo son la actividad agraria, las empresas agrarias, la propiedad agraria, la posesión agraria e incluso tipifica diversos tipos de contratos agrarios comunes entre nuestros productores, todo esto sumado a la creación legal de una jurisdicción agraria, especializada y rápida para atender las controversias que surjan entre aquellos que estén involucrados en el desenvolvimiento de la actividad agraria. Así lo expresa con claridad el artículo 1 del nuevo Código Agrario, cuando señala que "Este Código tiene como fundamento regular la actividad agraria, las empresas y los contratos agrarios.

Bajo la vigencia de la Constitución política de 1946 y la influencia del programa de la "Alianza para el Progreso" lanzado por el presidente de los Estados Unidos en 1961, se adopta en Panamá el Código Agrario. Cabe señalar que la Constitución mencionada, incorpora en su texto el concepto de "función social de la propiedad", el que se incluirá en el Código Agrario e incidirá considerablemente en los mecanismos de expropiación que consagra el mencionado Código.

La Ley 55 de 2011,” por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá”, complementa, la Ley 37 de 1962, “por la cual se aprueba el Código Agrario de la República de Panamá” y regula nuevas materias no contempladas por este último, cuyo título es reemplazado por el siguiente: "Que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones". El Código Agrario acogido por la ley 55 de 2011, que adopta el procedimiento judicial regula, en su Libro Primero, las materias que se exponen a continuación: la propiedad y la actividad agraria, las empresas y sociedades agrarias de transformación, los contratos agrarios (arrendamiento agrario, aparcería o mediería, pastoreo y pastaje), la contratación con el sector público agrario e instituciones privadas de crédito y seguro (contratos de crédito y seguro agrario), la integración vertical de la agricultura (contratos de agroindustria y agro comercialización), la sucesión de bienes agrarios, la posesión agraria, la prescripción adquisitiva de dominio de predio agrario, y la empresa familiar agraria. El Libro Segundo se refiere a la jurisdicción agraria y regula lo referente a los principios procesales del sistema, la organización de la jurisdicción, las partes, las pruebas, los métodos alternos de resolución de conflictos, las medidas provisionales y los procesos agrarios.

### **CAPITULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

### 3.1.TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se enmarca dentro de los diseños no experimentales, ya que no hay manipulación de las variables en estudio.

El diseño investigativo cualitativo se enmarca en un estudio de casos jurídicos, por cuanto el propósito es aplicar de manera pura, el método analítico jurídico, consistente en descomponer, el problema del Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra Ante la Autoridad Nacional de Administración Tierra (ANATI) en la Provincia de Coclé, durante el Período (2013 -2017).

Esta investigación es cualitativa de estudio de casos. Bernal, citando a Cáceres Hernández, et. al. (1995), la investigación documental depende fundamentalmente de la información que se obtiene o se consulta en documentos, entendiendo por éstos todo material al que se puede acudir como fuente de referencia, sin que se altere su naturaleza o sentido, los cuales aportan información o dan testimonio de una realidad o un acontecimiento.

Para Bernal las principales fuentes documentales son: documentos escritos (libros, periódicos, revistas, actas notariales, tratados, conferencias escritas, sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, etc.), documentos fílmicos (películas, diapositivas, etc.), y documentos grabados (discos, cintas, casetes, disquetes, etc.).

El tipo de investigación que se desarrolla es cualitativa, y tiene como objeto el estudio de casos en el Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración Tierra (**ANATI**) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017). En este tipo de trabajo se utilizará como complemento; una técnica de fichaje ‘Técnico Jurisprudencial’.

### 3.2. DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LA VARIABLE

TABLA 1: DEFINICIÓN OPERACIONAL DE LA VARIABLE

Variable	Definición Conceptual	Definición Operacional	Indicadores
Adjudicaciones de Tierras	La adjudicación tiene un sabor más jurídico ab initio. En efecto, la Real Academia afirma que adjudicar es "Declarar que una cosa corresponde a una persona o conferírsela en satisfacción de algún derecho". Es decir, la adjudicación requiere la existencia de un derecho previo, en virtud del cual se le atribuye una cosa a una persona. ( <a href="http://dej.rae.es/#/entry-id/E152500">http://dej.rae.es/#/entry-id/E152500</a> - <b>Diccionario del español jurídico</b> Real Academia Española-2016 )	Se trata de establecer las pautas en la adjudicación de tierra mediante un procedimiento determinado coherentemente. Según los derechos previos de las personas.	<b>Procedimiento</b> <b>Adjudicación</b> <b>Tierras</b>

### 3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

El estudio se realizó en cinco, de doscientas Jurisprudencias analizadas, relacionadas con el tema de estudio, que fueron resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá. Por tratarse de un número reducido de casos no se aplicará muestreo, sino sólo un estudio de casos.

### 3.4. CRITERIOS DE INCLUSION Y EXCLUSIÓN

Se hizo una determinación de cinco jurisprudencias representativas mediante la selección de apreciación jurídica de análisis, relacionadas con el tema de estudio y dentro del Período (2013 -2017), ubicándolos a través de las acciones de Nulidad, de Plena Jurisdicción y de Acción de Amparos. Las demás fueron excluidas, ya que no reunían las expectativas de investigación. Estas fueron propuestas y resueltas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá. Resultando

fallos interferidos en la Provincia de Coclé.

### **3.5 PROCEDIMIENTOS E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

Como técnica de recolección de la información se utilizó el fichaje de la información jurisprudencial, lo cual es un recurso disponible para obtener información, consistente en seleccionar y almacenar la referencia de todas las fuentes en las que se crea que hay posibilidad de encontrar datos utilizables, la cual puede hacerse en libros, leyes, fallos o jurisprudencias, revistas especializadas, etc.

Para la recolección de datos se utilizó una Ficha Técnica de Análisis Jurisprudencial que se presenta mediante un cuadro que consta de doce aspectos de Datos jurídicos, seguido de doce indicadores jurídicos, doce apreciaciones de análisis jurídicos indicando Sí o No dentro de un recuadro, y un comentario final de opinión personal sobre el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

Para evidenciar la validez del contenido, se recurrió a un panel de jueces quienes hicieron observaciones y /o acotaciones, las cuales se tomaron en cuenta para que la Ficha de Análisis Jurisprudencial fuese completa, precisa y concisa.

### **3.6. PLAN DE ANALISIS DE INFORMACIÓN**

Según Bernal (2010), la investigación cualitativa documental consiste en un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio.

La principal técnica que se utilizó en este estudio de casos jurídicos fue el fichaje jurisprudencial. Igualmente, se realizó un análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o



estado actual del conocimiento respecto al tema de estudio. Para que este estudio fuera factible, veraz, de calidad, objetivo y confiable, se aplicó una metodología consistente en la observación, estudio de casos, análisis de contenidos de textos (teorías, doctrinas, normatividad, legislación, constitución y otros) y la valoración de una gama de información recopilada, la cual servirá de lectura, comprensión e interpretación de los documentos escritos, que sirvieron de fuentes primarias y secundarias para el desarrollo de esta investigación.

Una vez analizadas e interpretadas las sentencias de la Corte Suprema de Justicia; se procedió a la tabulación de las mismas, en unas fichas técnicas jurisprudenciales. Se procedió a vaciar los datos tabulados en fichas de análisis jurisprudencial.

La fuente de la información que se emplea para la realización del presente estudio de casos jurídicos, lo constituyen los fallos dictados y resueltos por la Corte Suprema de Justicia de Panamá, correspondientes a Amparos de Garantías Constitucionales, Acción de Plena Jurisdicción y Acción de Nulidad, durante el lustro comprendido entre el año 2013 al 2017, específicamente proveniente de la Provincia de Coclé.

## **CAPITULO IV**

#### **4.1. PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS**

El proceso de convertir los fenómenos observados en datos científicos, para que a Méndez (2001), citando a Tamayo y Tamayo, señale que el análisis de datos “es partir de ellos para que se puedan obtener conclusiones válidas.” (p.220).

En cuanto a los resultados que fueron arrojados por el proceso de recolección de datos, a través de fichas técnicas jurisprudenciales, se representaron en tablas, los cuales posteriormente fueron analizados y utilizados para ser plasmados en el Capítulo Cuarto de esta investigación.

Los procedimientos de observación, análisis y síntesis fueron los que permitieron realizar ésta investigación propuesta, auxiliado de técnicas de acopio teórico como el fichaje técnico jurisprudencial como técnicas de acopio empírico. La investigación se concretó en consultas obtenidas de los archivos de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de La República de Panamá, relacionado al Procedimiento Administrativo en Las Adjudicaciones de tierras, previo muestreo jurisprudencial; la operativización partió de la determinación de variables e indicadores. Los resultados de la investigación analítica Jurisprudencial se presentan, en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que sirvieron para la verificación de objetivos y contrastación de hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones, y finalmente para plantear la propuesta de un Manual de Procedimiento en las Adjudicaciones de Tierras en La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, evitando de ésta forma la desorientación o desconocimiento de los Procedimientos en las Adjudicaciones de Tierras en nuestro país.

## **4.2. ANALISIS DE DATOS DE JURISPRUDENCIA**

### **No. 1**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JAVIER TAPIA MIRANDA, ACTUANDO EN REPRESENTACIÓN DE GREGORIA SÁNCHEZ, MARÍA GIL Y LUIS SANTANA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N D.N 133-07 DE 31 DE MAYO DE 2007, DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.PONENTE: LUIS RAMÓN FÁBREGA S PANAMÁ, DOS (2) DE ENERO DE DOS MIL QUINCE (2015).**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Ponente:** Luis Ramón Fábrega Sánchez

**Fecha:** 02 de enero de 2015

**Materia:** Acción contenciosa administrativa

Plena Jurisdicción

**Expediente:** 825-10

### **VISTOS:**

El Licenciado Javier Tapia Miranda, actuando en representación de Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, a fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°D.N 133-07 de 31 de mayo de 2007, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

## **SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Al entrar a verificar si la demanda cumple con los requisitos propios de admisibilidad, se advierte que la parte actora, en el mismo libelo, ha solicitado la suspensión provisional de la Resolución N°D.N 133-07 de 31 de mayo de 2007, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual negó la oposición promovida por Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana, en contra de los trámites de adjudicación respecto al expediente contentivo de la solicitud N°2-1094-06 de 4 de octubre de 2006, que se refiere al terreno ubicado en la localidad de La Mata, Corregimiento Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé; y autoriza al asentamiento campesino de La Mata, a través de su representante legal, a que continúe con los trámites de adjudicación peticionado.

El petente fundamenta su solicitud argumentando que, de continuarse con el trámite de la adjudicación, los habitantes de La Mata, correrían el peligro de quedarse sin la posesión de la tierra, la cual han venido cultivando y manteniendo desde hace más de veinte años, además que perderían inmediatamente sus sustentos, ya que cultivan las tierras para subsistir y llevar alimentos a sus hogares y cubrir modestamente sus necesidades básicas. Agrega, que, de continuarse con el trámite de la adjudicación y posterior titulación, se estaría vulnerando el debido proceso legal.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Es oportuno señalar *prima facie* que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la suspensión provisional del acto administrativo es una medida discrecional que puede adoptar esta Superioridad, si a su juicio, ello es necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave, apoyándose en los principios *fumus boni iuris* y *periculum in mora*.

Además, que ha sido criterio de esta Sala que quien pida una medida cautelar no solo debe limitarse a expresar el perjuicio ocasionado o a ocasionarse con el acto administrativo, sino que además debe probar tales daños o perjuicios.

Partiendo de esa línea de análisis, la Sala Tercera observa que la petición de suspensión provisional del acto demandado gira en torno al hecho que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, negó la solicitud de oposición presentada por los señores Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana, dentro del proceso de adjudicación de tierra que el asentamiento campesino La Mata solicitó respecto a un terreno de aproximadamente setenta hectáreas, ubicado en el Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Panamá.

Con respecto al *fumus boni iuris*, es decir, la apariencia de buen derecho, esta Sala advierte que efectivamente se vislumbra, *prima facie*, un actuar irregular por parte de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, cuando niega la solicitud de oposición presentada por los demandantes en este proceso. Ello es así por cuanto el artículo 133 del Código Agrario el procedimiento a seguir cuando se presente una oposición a la adjudicación de tierra, veamos:

"Artículo 133. Las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original hasta el último día del periodo de 15 días a que se refiere el Artículo 108 de este Código.

Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.

El anuncio a que se alude en este artículo podrá efectuarse mediante memorial dirigido al Funcionario Provincial de la Comisión de Reforma Agraria respectivo o por diligencia que deberá suscribir el interesado ante “el funcionario mencionado”.

Como puede observarse, las solicitudes de oposición a la adjudicación de tierra, conlleva un trámite especial que inicia desde el momento de su presentación, y que implica que el funcionario de Reforma Agraria a cargo del proceso de adjudicación, debe suspender el trámite de dicho proceso y remitirlo a la jurisdicción civil, para que sea ésta quien resuelva la solicitud de oposición presentada.

En el caso que nos ocupa, se aprecia que el funcionario de Reforma Agraria resolvió la solicitud de oposición a la adjudicación de tierra, es decir, sin remitirla a la autoridad que, por Ley, tiene la competencia para resolver la misma.

Por las consideraciones anteriores, y en vista que definitivamente de mantenerse surtiendo sus efectos el acto demandado, puede conllevar graves perjuicios a los demandantes. De manera que esta Superioridad estima conveniente suspender el acto demandado hasta que se resuelva la legalidad o ilegalidad del mismo, análisis que se hará con detenimiento al resolverse el fondo del presente proceso.

Por último, debemos señalar que la anterior consideración, en modo alguno, constituye un criterio final o determinante para el pronunciamiento de fondo, toda vez que aquél girará en torno a la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, una vez cumplidos los trámites procesales que conlleva la interposición de una demanda contencioso-administrativa.

## **PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de todo lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **SUSPENDE PROVISIONALMENTE** los efectos de la Resolución N°D.N 133-07 de 31 de mayo de 2007, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual negó la oposición promovida por Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana, en contra de los trámites de adjudicación respecto al expediente contentivo de la solicitud N°2-1094-06 de 4 de octubre de 2006, que se refiere al terreno ubicado en la localidad de La Mata, Corregimiento Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé; y autoriza al asentamiento campesino de La Mata, a través de su representante legal, a que continúe con los trámites de adjudicación peticionado.

Notifíquese,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO -- VICTOR L. BENAVIDES P.**

**KATIA ROSAS (Secretaria)**



**TABLA 2: FICHA TÉCNICA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN**

DATOS JURÍDICOS	INDICADOR JURÍDICO	APRECIACIÓN ANALÍTICA JURÍDICA	SI	NO	COMENTARIOS
I. IDENTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	STATUS	PERSONA NATURAL			La Ley 37 de 1962 en su Artículo 133, Consideró que debe ser tomado en cuenta en todo momento, es un requisito <i>prima facie</i> , que no se debe obviar por ser una Ley de Vieja data, más aun en la actualidad con la Ley 55 de 2011, la cual simplifica los requisitos de adjudicaciones de diferentes tipos.
		PERSONA JURIDICA			
		DE PLENA			
		DE NULIDAD			
		ACCIÓN DE AMPARO			
II. HECHOS JURÍDICOS	ANALISIS FÁCTICO	ES RELEVANTE			
III. ASPECTO JURIDICO	CAPACIDAD JURIDICA	ES CONSIDERADO			
IV. PARTES DEL PROCESO JURÍDICO	STATUS	SUJETO ACTIVO			
		SUJETO PASIVO			
V. PROBLEMA JURIDICO	CAPACIDAD DE EJERCICIO	ES VIABLE (por el Accionante)			
VI. TESIS JURÍDICA (por la Corte)	CAPACIDAD FÁCTICA	SE PLANTEA			
VII. NORMAS JURÍDICA (del accionante)	CAPACIDAD JURÍDICA	ES VIABLE			
VIII. MÉTODO UTILIZADO POR LA CORTE	MOTIVACIÓN DISPOSITIVA	ES SISTEMÁTICO			
		EXEGÉTICO (interpretación crítica y Personal de un Texto)			
IX. DEFERENCIAS DE LA CORTE	CAPACIDAD DE ANALISIS JURÍDICO	SE ACOGE			
X. SALVAMENTO DE VOTO	CAPACIDAD DE EJERCICIO (DE INTERPRETACIÓN PERSONAL)	HUBO			
XI. APORTES POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA	HUBO			
XII. ASPECTOS CONCLUIDOS POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA MOTIVACIÓN PROBATORIA MOTIVACIÓN FÁCTICA MOTIVACIÓN DISPOSITIVA (QUE IMPONE SU CRITERIO)	HUBO			

**No. 2**

**DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RODIS MARTÍNEZ, EN REPRESENTACIÓN DE JUAN CARLOS PINZÓN FERNÁNDEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA PROVIDENCIA N 004-10 DE 20 DE ENERO DE 2010, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, EL ACTO CONFIRMATORIO, Y SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, CUATRO (4) DE MAYO DE DOS MIL DIECISÉIS (2016).**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Ponente:** Abel Augusto Zamorano

**Fecha:** 04 de mayo de 2016

**Materia:** Acción contenciosa administrativa

Plena Jurisdicción

**Expediente:** 116-13

**VISTOS:**

El Procurador de la Administración sustentó ante el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, recurso de apelación contra la Resolución de 23 de octubre de 2014, proferida por el Magistrado Sustanciador, que admitió la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Rodis Martínez, en representación del señor **JUAN CARLOS PINZÓN FERNÁNDEZ**, para que se declare nula, por ilegal, la Providencia N° 004-10 de 20 de enero de 2010, emitida por la

Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

El representante del Ministerio Público solicita se revoque el auto apelado, en virtud de que la demanda incoada no se dirige contra un acto definitivo que decida directa o indirectamente en el fondo del asunto, de modo que le ponga término o haga imposible su continuación.

Una vez analizados los argumentos expuestos con anterioridad, y revisadas las constancias procesales, quienes suscriben estiman que le asiste razón al recurrente en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

Esta Superioridad observa que la parte actora en su libelo de demanda solicita se declare la ilegalidad de una providencia mediante la cual se anula una solicitud de adjudicación, se niega otra solicitud de anulación de adjudicación, presentadas ambas sobres dos globos de terreno ubicados en la comunidad Juan Bran, Corregimiento de El Cristo, Distrito de Aguadulce, Provincia de Coclé, y se ordena continuar con los trámites de la solicitud de adjudicación N° 4-204-91 de 10 de junio de 1991, a nombre del señor Felícito Fernández Cruz.

Ahora bien, el resto de los Magistrados se percatan que el acto administrativo demandado no constituye un acto definitivo que ponga término a un procedimiento o trámite, tal como lo exige el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, que establece lo siguiente:

**"Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41 o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación".** (Lo resaltado es de la Sala)

En ese sentido, de una lectura del acto administrativo impugnado, se desprende que la mencionada Providencia N° 004-10 de 20 de enero de 2010, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, efectivamente constituye un acto preparatorio o de mero trámite, pues la misma decide una cuestión incidental referente a una solicitud de anulación de adjudicación presentada dentro del proceso administrativo principal de adjudicación de un terreno, y dispone continuar con el trámite del mismo, el cual culminará con la decisión final que aprobará o no la adjudicación del globo de terreno ubicado en la comunidad Juan Bran, Corregimiento de El Cristo, Distrito de Aguadulce, Provincia de Coclé, adjudicación que vendría a constituir el acto definitivo susceptible de impugnación ante esta Sala.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el resto de la Sala estima que la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción incoada por el señor **JUAN CARLOS PINZÓN FERNÁNDEZ**, a través de apoderado judicial, no puede ser admitida, pues la misma no cumple con los requisitos exigidos por la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** de la Resolución de 23 de octubre de 2014, **NO ADMITEN** la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el señor **JUAN CARLOS PINZÓN FERNÁNDEZ**, a través de apoderado judicial, para que se declare nula, por ilegal, la Providencia N° 004-10 de 20 de enero de 2010, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946.

Notifíquese,

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

**KATIA ROSAS (Secretaria)**

**TABLA 3: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN**

DATOS JURÍDICOS	INDICADOR JURÍDICO	APRECIACIÓN ANALÍTICA JURÍDICA	SI	NO	COMENTARIOS
I. IDENTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	STATUS	PERSONA NATURAL			Se considera que el trámite que se realiza en la esfera administrativa cumplió con las Normas legales correspondientes, sin embargo, parece que hay un vacío jurídico de conocimiento de la diferencia que encierra la conceptualización de terminología jurídica en cuanto a resolución, providencia y resueltos emitidos por el ente administrativo.
		PERSONA JURIDICA			
		DE PLENA			
		DE NULIDAD			
		ACCIÓN DE AMPARO			
II. HECHOS JURÍDICOS	ANÁLISIS FÁCTICO	ES RELEVANTE			
III. ASPECTO JURÍDICO	CAPACIDAD JURÍDICA	ES CONSIDERADO			
IV. PARTES DEL PROCESO JURÍDICO	STATUS	SUJETO ACTIVO			
		SUJETO PASIVO			
V. PROBLEMA JURÍDICO	CAPACIDAD DE EJERCICIO	ES VIABLE (por el Accionante)			
VI. TESIS JURÍDICA (por la Corte)	CAPACIDAD FÁCTICA	SE PLANTEA			
VII. NORMAS JURÍDICA (del accionante)	CAPACIDAD JURÍDICA	ES VIABLE			
VIII. MÉTODO UTILIZADO POR LA CORTE	MOTIVACIÓN DISPOSITIVA	ES SISTEMÁTICO			
		EXEGÉTICO (interpretación crítica y Personal de un Texto)			
IX. DEFERENCIAS DE LA CORTE	CAPACIDAD DE EJERCICIO CAPACIDAD JURÍDICA	SE ACOGE			
X. SALVAMENTO DE VOTO	CAPACIDAD DE INTERPRETACIÓN PERSONAL	HUBO			
XI. APORTES POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA	HUBO			
XII. ASPECTOS CONCLUIDOS POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA MOTIVACIÓN PROBATORIA MOTIVACIÓN FÁCTICA MOTIVACIÓN DISPOSITIVA (QUE IMPONE SU CRITERIO) MOTIVACIÓN PROBATORIA	HUBO			

**No. 3**

**ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTO POR EL LICENCIADO MANUEL E. SÁNCHEZ, EN REPRESENTACIÓN DE NICANOR CASTILLO, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN PROVEÍDO NO.004-2-13 DE 25 DE FEBRERO DE 2013, DICTADA POR LA DIRECCIÓN TITULACIÓN Y REGULARIZACIÓN. PONENTE: HARRY A. DÍAZ. PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE AGOSTO DE DOS MIL TRECE (2013).**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Pleno

**Ponente:** Harry Alberto Díaz González

**Fecha:** miércoles, 27 de agosto de 2013

**Materia:** Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

**Expediente:** 470-13

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por el licenciado Manuel E. Sánchez, en representación de Nicanor Castillo Castillo, contra la resolución Administrativa denominada Proveído No. 004-2-13 de 25 de febrero de 2013, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de Tierras.

Por lo que encontrarnos en la fase de admisibilidad, procede esta Corporación de Justicia a verificar el libelo contentivo de la iniciativa constitucional con el fin de determinar si cumple con los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales.

En primer lugar, se observa que la demanda no fue dirigida al Honorable Magistrado Presidente de la Corte, sino a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (fs.3), con lo cual se incumple lo dispuesto en el artículo 101 del Código Judicial.

El libelo cumple con los requisitos comunes de toda demanda, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 665 del Código Judicial.

Con respecto a los requisitos especiales para la admisión de las demandas de amparo, los cuales se encuentran estipulados en el artículo 2619 del Código Judicial, tenemos que:

Se hace mención expresa de la orden impugnada, es decir, la resolución Administrativa denominada Proveído No. 004-2-13 de 25 de febrero de 2013, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización (A.N.A.T.I), mediante la cual se ordena cumplir con la resolución No. D.N. 214-99 fechada 9 de julio de 1999, la cual fue confirmada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante Resolución No. 349-99 fechada 11 de octubre de 1999 y por ende darle cumplimiento al estudio tenencial realizado en campo el cual consta a fojas 379-381. (fs.7).

De igual manera cumple con la identificación del servidor público, funcionario, institución o corporación que impartió la orden. En este caso, la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, Despacho Director Nacional.



## **LOS HECHOS DE LA DEMANDA**

Respecto a los hechos en que se funda la pretensión, se observa que el accionante ha expuesto cuatro puntos, no obstante, ha omitido explicar la forma en que, a su juicio, dichos hechos llegan a lesionar la norma Constitucional. (fs. 10-11).

En ese orden se tiene que el proponente alude al hecho, que el señor Director de la Antigua Reforma Agraria, mediante resolución No. N-214-99 de 9 de julio de 1999, ordenó la división del Globo de Terreno Nacional ocupado por el señor Nicanor Castillo con la señora María Castillo de Arcía, entendiéndose que es la porción sobre la cual existía evidencia de su ocupación. (fs. 10)

Explica el amparista que la orden de división tenía como finalidad la titulación y adjudicación del área ocupada por las partes, por lo cual se solicitó la práctica de un estudio tenencial por parte de los funcionarios del Departamento de Catastro de la antigua Reforma Agraria, con el fin de verificar los signos visibles de una evidente ocupación, como se había ordenado en la resolución, pero los resultados de ese estudio no demuestran, ni comprueban la evidente ocupación de las partes, sino que el mismo se reduce a demarcar las áreas de terreno que se pretenden titular, sin indicar las razones o motivos que se tomaron en cuenta para darle a la señora Matilde de Arcía "3 Has" y al señor Nicanor Castillo 4559 metros cuadrados. (fs. 10).

Agrega el peticionante que el citado estudio no contempló los signos evidentes de ocupación del señor Nicanor Castillo, como se indican en la diligencia de inspección efectuada por el Juzgado Municipal del Distrito de Olá, ni en la efectuada por el Corregidor del Distrito de La Pava, por lo cual estima se configura una violación al debido proceso,

puesto la decisión tomada por el Director de **A.N.A.T.I.**, deja de lado la orden administrativa debidamente ejecutoriada, referente a que la división debe fundarse en la ocupación evidente ejercida por el demandante sobre la totalidad del globo de terreno objeto de la reclamación agraria, entrando en contradicción con la resolución No. N-214-99 de 9 de julio de 1999. (fs. 10)

En la sección correspondiente a las garantías fundamentales consideradas infringidas y el concepto en que lo han sido, el accionante transcribe el contenido del artículo 32 de la Constitución Política de la República, esgrimiendo como concepto de infracción la violación directa por omisión de la citada norma, ya que al ordenarse el cumplimiento del estudio tenencial ofrecido por el ingeniero Luis Nieto, se incumple con el requisito constitucional que exige el cumplimiento de los trámites legales indicados en la resolución No. N-214-99 de 9 de julio de 1999. (fs. 9)

## **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Se observa que la orden censurada en sede de Amparo de Garantías Constitucionales, consiste en el Proveído No. 004-2-13 de 25 de febrero de 2013, dictado por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización - Despacho del Director Nacional, por medio de la cual se ordena cumplir con la resolución No. D.N.-214-99, fechada 9 de julio de 1999, confirmada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante Resolución No. 349-99 fechada 11 de octubre de 1999, y por ende darle cumplimiento al estudio Tenencial realizado en campo el cual consta a fojas 379-381. (fs.22)

En ese orden tenemos que la resolución en estudio, es la repuesta a la objeción presentada por el licenciado Manuel E. Sánchez en nombre de Nicanor Castillo, contra el resultado del Estudio Tenencial No. DNET. M.022-12 fechado 14 de agosto de 2012, realizado por Departamento de Estudios Tenenciales. En dicha objeción el licenciado Manuel Sánchez solicita se realice un nuevo estudio tenencial que cumpla con los requisitos mínimos señalados en la ley, verificando en campo que persona o personas ocupan y trabajan realmente la tierra.

No obstante, la decisión de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización ante la objeción planteada fue la siguiente:

*"En atención a lo expuesto, debe cumplirse con la resolución No. D.N.-214-99, fechada 9 de julio de 1999, la cual fue confirmada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante resolución No. 349-99 fechada 11 de octubre de 1999, y por ende darle cumplimiento al estudio tenencial realizado en campo el cual consta a fojas 379-381. (fs. 22)*

La resolución identificada como No. D.N.-214-99 de 9 de julio de 1999, a la cual se ordena darle cumplimiento es aquella por la cual se resolvió un conflicto agrario suscitado entre Nicanor Castillo y María De Gracia Castillo, en la cual el Director Nacional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario resolvió lo siguiente:

*"PRIMERO: Ordenar la división de la parcela en disputa a que se refiere la parte motiva de la presente resolución, correspondiendo a María De Gracia Castillo una parte del terreno y a Nicanor Castillo una cuota parte, entendiéndose que es la porción sobre el cual exista evidencia de su ocupación.*

**SEGUNDO:** Autorizar a María De Gracia Castillo y a Nicanor Castillo para que inicien, según el caso y continúen los trámites de adjudicación sobre sus respectivas porciones de terrenos.

**TERCERO:** *Facultar a la oficina de Reforma Agraria de la Región 4 Provincia de Coclé, para que efectúe la división ordenada.*

**CUARTO:** *Advertir a las partes que contra la presente Resolución proceden los recursos administrativos de Reconsideración y Apelación ante el Director Nacional de Reforma Agraria o ante el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario, respectivamente, los cuales deberán interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación personal o dentro de los cinco (5) días de fijación del Edicto, si hubiere lugar a ello." (fs. 18-19)*

Contra la anterior resolución se presentó recurso de reconsideración siendo resuelto mediante resolución No. D.N. 349-99 de 11 de octubre de 1999, la cual dispuso:

**"PRIMERO:** *Confirmar como en efecto se confirma en todas sus partes la Resolución No. DN-214-99 del 9 de julio de 1999..." (fs. 20-21)*

Una revisión de los hechos que fundamentan la demanda permiten colegir, que lo que pretende el amparista es que se realice una revisión o valoración de los elementos ponderados en el estudio tenencial realizado por el ingeniero Luis Nieto técnico del Departamento de Catastro de la antigua reforma agraria, pues a su criterio dicho estudio tenencial no consigna los signos visibles de una verdadera y efectiva ocupación tales como cultivos, cercas y construcciones por parte del señor Nicanor Castillo, hecho éste (ocupación efectiva) que se ordenó verificar en la resolución de No. N-214-99 de 9 de julio de 1999, todo lo cual denota

que los funcionarios encargados no se presentaron al terreno en debate, pues de haber concurrido se hubiesen percatado de la ocupación, como en efecto lo hicieron el Corregidor de La Pava y el Juez Municipal de Olá, por lo cual peticionó se realizara un nuevo estudio tenencial sobre el terreno.

El amparista ha invocado como infringido el artículo 32 de la Constitución Política en concepto de omisión, ya que al ordenarse el cumplimiento del estudio tenencial ofrecido por el ingeniero Luis Nieto a la licenciada Vanessa Muñoz, quien a su vez lo remite a la Dirección Nacional de la Antigua Reforma Agraria, "se incumple con el requisito constitucional que exige el cumplimiento de los trámites legales indicados en la resolución No. N-214-99 de 9 de julio de 1999."

Lo antes dicho permite constatar que lo reclamado vendría a ser una infracción de legalidad y no infracción a una norma constitucional como lo exige el artículo 2615 del Código Judicial, lo que hace a la acción de amparo manifiestamente improcedente en los términos del artículo 2620 del Código Judicial. Así se observa que el accionante sostiene que se ha incumplido con el requisito constitucional que exige el cumplimiento de los trámites legales indicados en la resolución No. N-214-99 de 9 de julio de 1999, no obstante, su dicho no encuentra respaldo con las constancias del proceso de lo cual se denota, que la resolución que se cuestiona vía de amparo, corresponde en efecto al cumplimiento de otra resolución debidamente ejecutoriada.

En ese sentido resaltamos que una vez se resuelve el proceso principal, es decir, el conflicto agrario suscitado entre Nicanor Castillo y María De Gracia Castillo, el Director Nacional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ordenó la división de la parcela en

disputa, otorgando a María De Gracia Castillo una parte del terreno y a Nicanor Castillo una cuota parte, entendiéndose por ésta la porción sobre la cual exista evidencia de ocupación, para lo cual facultó a la oficina de Reforma Agraria para que efectúe la división ordenada. En ese orden es que se realiza el estudio tenencial identificado como DNET. M.022-12 fechado de 14 de agosto de 2012 suscrito por el Departamento de Estudios Tenenciales, el cual al ser puesto en conocimiento de las partes fue objetado por el licenciado Manuel Castillo, al discrepar sobre la forma en que fue distribuido el terreno entre las dos partes en litigio.

Lo antes dicho permite corroborar que el proveído atacado corresponde al resultado de la objeción planteada por el licenciado Manuel Sánchez en el sentido de que se dejara sin efecto el estudio tenencial realizado y se efectuara uno nuevo; no obstante, todo lo contrario, se reiteró dar cumplimiento a lo resuelto con anterioridad y en consecuencia actuar de conformidad con el estudio tenencial efectuado por el Departamento de Estudios Tenenciales.

Entrar en consideraciones valorativas o probatorias sobre el porque del resultado del estudio tenencial que dispuso la parte del terreno que le corresponde a cada parte de la controversia, no compete a este Tribunal Constitucional, quien sólo para el caso en concreto se ha limitado a verificar el cumplimiento del debido proceso y que cada parte haya tenido la oportunidad de hacer valer sus peticiones y objeciones, como en efecto se verifica y se permitió.

Lo anterior lo sostenemos en razón de que al ser resuelta la controversia principal mediante resolución No. D.N.-214-99 de 9 de julio de 1999 en la cual el Director Nacional

del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, dispuso la división del terreno entre las dos partes, de igual manera se facultó en ella a la oficina de Reforma Agraria para que efectuara la citada división. Tal como se verifica en su oportunidad procesal el licenciado Manuel Sánchez presentó reconsideración contra la anterior resolución, la cual fue confirmada por el Director Nacional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en resolución No. D.N. 394-99 de 11 de octubre de 1999.

De igual manera se observa que al conocer el resultado del estudio tenencial sobre el terreno en disputa, presentó objeción al mismo, por lo cual se emitió el proveído No.004-2-13 de 25 de febrero de 2013, el cual es el objeto de la presente demanda; no obstante como se ha dicho el mismo corresponde al pronunciamiento realizado por la autoridad competente Dirección Nacional de Titulación y Regularización de Tierras, ante una objeción planteada por el licenciado Manuel Sánchez proponente de la presente acción, ante su disconformidad con parte del terreno dada a su representado Nicanor Castillo.

Bajo esta concepción, es oportuno citar lo que, en *sentencia de amparo constitucional*, proferida por la Corte Suprema de Justicia el 14 de agosto de 1996, se dejó plasmado en aquella oportunidad:

"El recurso de amparo tiene carácter subsidiario y no es una tercera instancia judicial revisora de las decisiones judiciales, de manera que las cuestiones de estricta legalidad ordinaria, resultan ajenas al amparo constitucional. Por ello mismo, es un proceso constitucional sustantivo e independiente de la vía judicial ordinaria seguida con carácter previo, que no se configura como un recurso jurisdiccional equivalente a cualesquiera otros previstos por el ordenamiento...".

Del extracto antes citado se puede entender de modo sencillo, la imposibilidad de acudir a este mecanismo cuando el asunto es de mera legalidad, pues, la causa que la origina no trasciende al campo constitucional; además la vulneración del debido proceso prospera en aquellos casos en que los trámites esenciales del proceso hayan sido pretermitidos, produciéndose indefensión, caso frente al cual no nos encontramos. Así las cosas, procede la no admisión del presente amparo.

## **PARTE RESOLUTIVA**

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, promovida por el licenciado Manuel E. Sánchez, en representación de Nicanor Castillo Castillo, contra la resolución administrativa denominada Proveído No. 004-2-13 de 25 de febrero de 2013, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Reguralización de Tierras, (**ANATI**).

Notifíquese y Devuélvase,

**HARRY ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ (Con Salvamento de Voto) -- JERÓNIMO MEJÍA E. -- HARLEY J. MITCHELL D. -- ALEJANDRO MONCADA LUNA -- OYDÉN ORTEGA DURÁN -- JOSÉ EDUARDO AYU PRADO CANALS -- VICTOR L. BENAVIDES P. -- HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**

**YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)**



**TABLA 4: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN**

DATOS JURÍDICOS	INDICADOR JURÍDICO	APRECIACIÓN ANALÍTICA JURÍDICA	SI	NO	COMENTARIOS
I. IDENTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	STATUS	PERSONA NATURAL			Se considera que la tesis planteada por la Corte determina que las actuaciones procedimentales correspondientes de las resoluciones impugnadas fueron debidamente inculcadas a través del procedimiento que estipula la Ley 37 de 1962.
		PERSONA JURIDICA			
		DE PLENA			
		DE NULIDAD			
		ACCIÓN DE AMPARO			
II. HECHOS JURÍDICOS	ANÁLISIS FÁCTICO	ES RELEVANTE			Inculcadas legalmente llevadas a cabo por los funcionarios mencionados en primera instancia.
III. ASPECTO JURIDICO	CAPACIDAD JURIDICA	ES CONSIDERADO			
IV. PARTES DEL PROCESO JURÍDICO	CAPACIDAD DE EJERCICIO	SUJETO ACTIVO			
		SUJETO PASIVO			
V. PROBLEMA JURIDICO	CAPACIDAD DE EJERCICIO	ES VIABLE (por el Accionante)			
VI. TESIS JURÍDICA (por la Corte)	CAPACIDAD FÁCTICA	SE PLANTEA			
VII. NORMAS JURÍDICA (del accionante)	CAPACIDAD JURÍDICA	ES VIABLE			
VIII. MÉTODO UTILIZADO POR LA CORTE	MOTIVACIÓN DISPOSITIVA	ES SISTEMÁTICO			
		EXEGÉTICO (interpretación crítica y Personal de un Texto)			
IX. DEFERENCIAS DE LA CORTE	CAPACIDAD DE EJERCICIO CAPACIDAD JURÍDICA	SE ACOGE			
X. SALVAMENTO DE VOTO	CAPACIDAD DE INTERPRETACIÓN PERSONAL	HUBO			
XI. APORTES POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA	HUBO			
XII. ASPECTOS CONCLUIDOS POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA	HUBO			
	MOTIVACIÓN PROBATORIA MOTIVACIÓN FÁCTICA MOTIVACIÓN DISPOSITIVA (QUE IMPONE SU CRITERIO) MOTIVACIÓN PROBATORIA				

#### No. 4

**AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES PRESENTADO POR EL LICENCIADO TOMÁS VEGA CADENA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR JOHN ALMILLATEGUI, CONTRA LA PROVIDENCIA NO. 178 DE 11 DE OCTUBRE DE 2016, DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI). PONENTE: CECILIO CEDALISE RIQUELME. PANAMÁ, CATORCE (14) DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE (2017). -**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Pleno

**Ponente:** Cecilio A. Cedalise Riquelme

**Fecha:** 14 de febrero de 2017

**Materia:** Amparo de Garantías Constitucionales

Primera instancia

**Expediente:** 1129-16

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por el licenciado Tomás Vega Cadena, en su condición de apoderado judicial del señor JOHN ALMILLATEGUI, contra la Providencia No. 178 de 11 de octubre de 2016, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (**ANATI**).

**I.- ACTO IMPUGNADO.**

El acto atacado por vía de amparo, consiste en la Providencia No. 178 de 11 de octubre de 2016, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (**ANATI**), mediante la cual se dispuso lo siguiente:

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Téngase al Licenciado Tomás Vega Cadena, como apoderado judicial del señor **JOHN ALMILLATEGUI RACEY**.

**SEGUNDO:** Téngase al Lcdo. **JORGE ISAAC ORTEGA CRUZ**, como abogado principal y a los Licenciados **AMADO SAMUDIO BARRANTES** y **ROBERTO OTERO**

**SPARKS**, como abogados sustitutos, para que actúen en nombre y representación del **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**.

**TERCERO: SE ORDENA CORRER TRASLADO DEL INCIDENTE DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO Y DE NULIDAD**, presentado por el Licdo. **JORGE ISAAC ORTEGA CRUZ**, en representación del **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS** dentro de la solicitud de adjudicación y titulación basada en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 promovida por el señor **JOHN ALMILLATEGUI**, contenida en el expediente DNTR-362-2015, de dos globos de terreno: Globo A con una cabida superficial de 5,863.57 mts<sup>2</sup> y Globo B con una cabida superficial de 1,173.11 mts<sup>2</sup>, ambas a segregar de la finca No. 5837, Tomo 564, Folio 264, propiedad de la Nación, localizadas en Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, al Lcdo. **TOMAS VEGA CADENA**, apoderado judicial del señor **JOHN ABEL ALMILLATEGUI RACEY**, por el término de tres (3) días hábiles una vez notificada la respectiva providencia, para que formule sus objeciones que crea necesario.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, artículo 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115 116 y 117 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

## **II.- DE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO.**

Con el objeto de decidir sobre la admisibilidad de esta iniciativa constitucional, se procede a examinar si el libelo de amparo cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos por la Ley y la jurisprudencia para la admisión de este tipo de demandas.

En tal sentido, observa esta Colegiatura que la iniciativa constitucional que nos ocupa, cumple con los requisitos formales mínimos comunes a toda demanda que establece el

artículo 665 del Código Judicial. No obstante, en cuanto a los hechos que dan origen a la pretensión, los derechos fundamentales que se estiman infringidos y el concepto de la infracción, no ocurre lo mismo.

En este sentido, advierte esta Superioridad que, si bien la norma constitucional que se considera violentada es el artículo 32 de la Carta Magna, al desarrollar el concepto de la infracción, se comprueba que evidentemente la pretensión tiene matices de ilegalidad y no de violación de derechos fundamentales, pues la intención del amparista es que se examinen las razones de orden legal, por las cuales se dictó la resolución impugnada. Tanto es así, que en la demanda el amparista basa sus argumentos para justificar la acción de amparo señalando que la actuación de la autoridad demandada viola el debido proceso y afecta de manera directa el derecho de su representado, ya que se trata de impedir la compra a la Nación, sin ninguna causa legal. Agrega que, la argumentación del Ministerio de Economía y Finanzas, al señalar que el trámite es nulo porque se le tenía que notificar a ellos, por ser custodios de los bienes de la Nación, estima es improcedente y fuera de lugar.

Sigue señalando, que la **ANATI** no debió permitir que el Ministerio de Economía y Finanzas actuara en el expediente, de allí que, estima que la orden atacada debe ser revocada y consecuentemente, ordenarle a la autoridad que continúe con el trámite de compra a la Nación, a favor de **JOHN ALMILLATEGUI**.

Por otro lado, cita como normas infringidas los artículos 619 del Código Judicial, y el artículo 113, último párrafo de la Ley 38 de 2000. De esto se concluye, que lo que cuestiona el accionante es la interpretación que hace la autoridad demandada de ciertas normas legales y la valoración de hechos; circunstancias que conducen a concluir que no existe el concepto

de infracción del artículo 32 constitucional. Ello es así pues, ni las constancias procesales ni los cargos que le formula el amparista a los actos recurridos, permiten a esta Superioridad ubicar la controversia en el plano de infracciones a los derechos y garantías fundamentales. Y es que, precisamente, el traslado de todo incidente es un trámite considerado esencial por la ley; y en el caso en estudio, al correrle traslado del incidente de previo y especial pronunciamiento y de nulidad presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, al hoy amparista, se cumple con el debido proceso, toda vez que dentro del término señalado, de tres días hábiles, deberá formular sus objeciones (tal como en efecto lo hizo). Tema que deberá ser atendido por la autoridad demandada y no por el Tribunal de Amparo.

Este Pleno, en reiteradas ocasiones ha expresado que la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, se ha establecido con el propósito fundamental de proteger a las personas contra actos u órdenes arbitrarias emanadas de la autoridad, que violen directamente sus garantías constitucionales, y no como un mecanismo o instancia adicional intraprocesal; en consecuencia, sólo es viable cuando se aprecie de manera ostensible, que la resolución censurada o atacada se encuentra desprovista de sustento legal, y constituye una posible violación de derechos fundamentales protegidos por la Constitución Política y otros instrumentos de Derechos Humanos.

Dentro de este contexto, es importante resaltar que la utilización del amparo como medio para verificar la valoración probatoria o que la interpretación de la ley por parte del juez ordinario haya sido correcta es posible, de manera excepcional, en aquellos casos en los que se ha violado un derecho o garantía fundamental por razón de una sentencia arbitraria o por una sentencia en la que exista falta de motivación o que se haya realizado una motivación insuficiente o deficiente argumentación (Cfr. Sentencia de 21 de noviembre de 2011) o

cuando se trate de una sentencia en la que se aprecie una evidente mala valoración o no apreciación de algún medio probatorio trascendental para la decisión (Cfr. Sentencia de 4 de julio de 2012) o cuando se trate de una sentencia en la que se ha cometido un grave error al interpretar o aplicar la ley, siempre que, se reitera, se afecte con una de dichas sentencias un derecho o garantía fundamental (Cfr. Sentencia de 5 de septiembre de 2012), sin embargo, en el presente caso no se aprecian las excepciones que hacen idónea la promoción de esta acción constitucional.

Por ello, lo que corresponde es no admitir la acción de amparo de derechos fundamentales promovida, a lo que procede de inmediato.

En virtud de lo antes expuesto, la Corte Suprema, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por el licenciado Tomás Vega Cadena, en su condición de apoderado judicial del señor **JOHN ALMILLATEGUI** contra la Providencia No. 178 de 11 de octubre de 2016, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (**ANATI**).

Notifíquese. –

**CECILIO A. CEDALISE RIQUELME**

**SECUNDINO MENDIETA -- HARRY ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -- JERÓNIMO MEJÍA E. -- OYDÉN ORTEGA DURÁN -- ANGELA RUSSO DE CEDEÑO -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO -- JOSÉ EDUARDO AYU PRADO CANALS**

**YANIXSA Y. YUEN C. (Secretaria General)**

*TABLA 5: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL*

DATOS JURÍDICOS	INDICADOR JURÍDICO	APRECIACIÓN ANALÍTICA JURÍDICA	SI	NO	COMENTARIOS
I. IDENTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	STATUS	PERSONA NATURAL			Se considera, que es influyente para poder accionar a la corte suprema de Justicia determinar y plantear un analisis jurídico de interpretación de lo que se pretende en los aspectos fácticos de ilegalidad o que viola las garantías fundamentales; sin embargo, debe conocerse la diferencia entre el contexto y conceptualización de ilegalidad y vulnerabilidad de las garantías fundamentales.
		PERSONA JURIDICA			
		DE PLENA			
		DE NULIDAD			
		ACCIÓN DE AMPARO			
II. HECHOS JURÍDICOS	ANALISIS FÁCTICO	ES RELEVANTE			
III. ASPECTO JURIDICO	CAPACIDAD JURIDICA	ES CONSIDERADO			
IV. PARTES DEL PROCESO JURÍDICO	STATUS	SUJETO ACTIVO			
		SUJETO PASIVO			
V. PROBLEMA JURIDICO	CAPACIDAD DE EJERCICIO	ES VIABLE (por el Accionante)			
VI. TESIS JURÍDICA (por la Corte)	CAPACIDAD FÁCTICA	SE PLANTEA			
VII. NORMAS JURÍDICAS (del accionante)	CAPACIDAD JURÍDICA	ES VIABLE			
VIII. MÉTODO UTILIZADO POR LA CORTE	MOTIVACIÓN DISPOSITIVA	ES SISTEMÁTICO			
		EXEGÉTICO (interpretación crítica y Personal de un Texto)			
IX. DEFERENCIAS DE LA CORTE	CAPACIDAD DE ANALISIS JURÍDICO	SE ACOGE			
X. SALVAMENTO DE VOTO	CAPACIDAD DE EJERCICIO (DE INTERPRETACIÓN PERSONAL)	HUBO			
XI. APORTES POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA	HUBO			
XII. ASPECTOS CONCLUIDOS POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA MOTIVACIÓN PROBATORIA MOTIVACIÓN FÁCTICA MOTIVACIÓN DISPOSITIVA (QUE IMPONE SU CRITERIO)	HUBO			

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO OMAR ARMANDO WILLIAMS JIMENEZ, EN REPRESENTACIÓN DE ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE RIEGO DE LAJAS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N D.N.2-2623 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2007, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO.PONENTE: LUIS RAMÓN FÁBREGA S. PANAMÁ, CUATRO (4) DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE (2014).**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Ponente:** Luis Ramón Fábrega Sánchez

**Fecha:** martes, 04 de febrero de 2014

**Materia:** Acción contenciosa administrativa

Nulidad

**Expediente:** 894-10

#### **VISTOS:**

El Licenciado Omar Armando Williams, actuando en nombre y representación de la Asociación de Usuarios del Sistema de Riegos Lajas, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

#### **I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

Mediante la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se resolvió lo siguiente:"...

#### **RESUELVE:**

1°. Adjudicar definitivamente a título oneroso a **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, de generales expresadas, dos (2) globos de terrenos baldíos, ubicado en el Corregimiento **CABECERA**, Distrito de **PENONOMÉ**, Provincia de **COCLÉ**, según Plano No.206-01-10677 del 17 de agosto de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, las cuales se describen así: **GLOBO A:**



Tiene una superficie de **CIENTO TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS** (134Hás+5022.34M<sup>2</sup>), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

**NORTE: AGROGANADERA GIVET S. A.**

**SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ**

**ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME Y BENEDICTO GONZÁLEZ.**

**OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME.**

**GLOBO B:** Tiene una superficie de **DOS HECTAREAS MAS OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS CON SESENTA DECÍMETROS CUADRADOS** (2Há.+8983.60M<sup>2</sup>), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

**NORTE: BENILA DIAZ DE CONTE**

**SUR: JORGE LUIS QUIROS PONCE**

**ESTE: BENILA DIAZ DE CONTE**

**OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y PENONOMÉ.**

El valor del Globo A, es de OCHOCIENTOS DIEZ BALBOAS (B/.810.00), y del Globo B, es de **DIECIOCHO BALBOAS** (B/.18.00), o sea un total de los dos Globos de **OCHOCIENTOS VEINTIOCHO BALBOAS** (B/.828.00), suma que pagó El Comprador, según consta en el expediente.

3. Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley 1 del 3 de febrero de 1994, Ley 41 del 1 de julio de 1998 de la Autoridad Nacional del Ambiente, Decretó de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicable.

4.-Se advierte a el comprador que está en la obligación de dejar una distancia de **SIETE METROS CON CINCUENTA CENTÍMETROS** (7.50MTS), por lo menos desde la cerca de la parcela de

terreno adjudicada hasta el eje de **LA SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOMÉ**, con el cual colinda por el lado **ESTE** del Globo A. y una distancia de **VEINTICINCO METROS** (25.00mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de **LA CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME**, con el cual colinda por el lado **OESTE** del Globo A y del Globo B.

5.- El Comprador **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, autoriza al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el **PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS**. Una vez culminado el Proyecto de Riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo.

6.- El Comprador, **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados....".

## **II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA**

A fojas 4 a la 48 del dossier, se encuentra la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el Licenciado Omar Armando Williams, en representación de la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego Lajas, mediante la cual se solicita la nulidad, por ilegal, de la Resolución No.D.N.2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Dicha demanda ha señalado como infringidas por el acto acusado, las siguientes normas legales:

Ley 38 de 31 de julio de 2000.

"Artículo 38. Cuando las entidades públicas deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos y otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, y podrán utilizarse, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, tipos o series de éstas, siempre que se

exponga la motivación básica de la decisión, no se lesione la garantía del debido proceso legal y el libre ejercicio de la abogacía."

"Artículo 47. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo."

"Artículo 67. Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos, comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva.

Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común. Los términos de horas transcurrirán desde la siguiente de aquélla en que se notificó a la persona interesada; los de días, desde el siguiente a aquel en que se produjo dicha notificación."

Ley 37 de 1962.

"Artículo 30. Mientras se realicen los estudios agrológicos necesarios, en cada región, para efectuar una clasificación científica de los suelos, se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando: a. Cultivada en pastos, se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno. b. Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras ( $\frac{2}{3}$ ) partes de su extensión. c. Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras ( $\frac{2}{3}$ ) partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera para ser procesada industrialmente. d. Se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes."

"Artículo 53. Para ejercer el derecho de solicitar una parcela de tierra a título gratuito será necesario:

1. Ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia;
2. Que el peticionario no posea tierras o las que poseyere no fueren suficientes, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, para obtener ingresos razonables de la explotación de la tierra; y
3. Que el solicitante se obligue a trabajar la parcela personalmente o con sus familiares dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad."

"Artículo 114. La Comisión de Reforma Agraria, tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante, fijará los precios de venta de las tierras estatales que venda mediante los reglamentos de clasificación de tierras que adopte, pero el precio de venta a título oneroso no podrá ser menor de seis balboas (B/.6.00) por hectáreas, valor que servirá de base para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad."

"Artículo 59. La Comisión de Reforma Agraria tratará de adjudicar tierras en el mismo lugar donde reside el peticionario, pero si esto no fuere posible se hará la adjudicación preferiblemente en las áreas más cercanas al lugar de residencia."

"Artículo 61. La comisión de Reforma Agraria adjudicará una sola parcela a cada beneficiario. Sin embargo, podrá adjudicar una extensión adicional de tierra si el interesado comprueba: a) Que tiene una familia numerosa que depende de él; b) Que la parcela original no le da el rendimiento económico suficiente para garantizar el mejoramiento económico progresivo de la familia; y c) Que la parcela original está siendo explotada racionalmente.

Parágrafo: En caso de adjudicaciones adicionales y cuando no hayan tierras contiguas disponibles, el beneficiario debe estar dispuesto a trasladarse mediante arreglos especiales con la Comisión de Reforma Agraria a la nueva parcela cuya extensión y características le garanticen el desarrollo de una unidad de explotación económica adecuada."

"Artículo 63. Las adjudicaciones en propiedad a título gratuito u oneroso, en forma provisional o definitiva.

Se exceptúan de esta reglas las adjudicaciones para áreas destinadas a fines de utilidad pública, ejidos municipales y las de tierras destinadas a la enseñanza de la agricultura, las cuales se harán sólo en forma definitiva."

"Artículo 64. La Adjudicación de tierras estatales en propiedad, se hará definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de cincuenta (50) hectáreas."

"Artículo 67. La adjudicación provisional se convertirá en definitiva cuando el adjudicatario compruebe que la tierra adjudicada está cumpliendo adecuadamente su función social de acuerdo con el artículo 30 de este Código."

"Artículo 99. En caso de colindantes ausentes desconocidos o de paradero ignorado se hará la notificación mediante fijación de edictos por cinco (5) días en la Alcaldía y Corregimiento del lugar."

Decreto 55 del 13 de junio de 1973.

"Artículo 16. No puede imponerse servidumbre de acueducto para objetos de interés privado sobre construcciones o edificios, a menos que la importancia de la obra le justifique, a juicio del Consejo Consultivo de Recursos Hidráulicos y mediante Resolución refrendada por el Ministro."

Ley 35 de 22 de septiembre de 1966.

"Artículo 2. Son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común son sujeción a lo previsto en este decreto ley, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional continental e insular, el subsuelo, la plataforma y el espacio aéreo de la República."

En ese sentido, dentro de los conceptos de las infracciones brindados por la demandante, se encuentran los siguientes:

"...la Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, **LIC. NADIA MORENO**, motivando y pretendiendo cumplir con formalidades externas de legalidad desarrollo (sic) y ejecutivo (sic) un acto para el cual no tenía (sic) competencia y con un fin diferente al cual la normas del derecho agrario destinaban el bien al uso colectivo de producción agropecuaria, como fundamentación de uso social de la tierra. Es evidente que al darle un ropaje de una transacción de adjudicación de parcela social de la actividad agraria que tienda a beneficiar a las familias de mas bajos recursos económicos de allí el irrisorio precio de B/.6.00 por hectáreas, cuando ella sabía como funcionaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario con funciones de Directora Nacional de la Reforma Agraria, que esas tierras estaban directamente afectadas como servidumbre de agua la Sistema de Riego de Lajas, para el beneficio de más de 300 familias que conforman la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego de Lajas."..."

Este proceder incurre en una falsa motivación, que produce la ilegalidad del acto, pues como motivo o causa del acto administrativo, que se trata de un bien privado que cumple la función social. Es decir los hechos anteriores y exteriores al acto sustentan una realidad distinta, las tierras adjudicadas recaen sobre un patrimonio de la Nación, las cuales fueron destinadas para la construcción del Sistema de Riego de Lajas, el cual tiene como único fin beneficiar a las más de 300 familias que se dedican a la agricultura de subsistencia y que viven en el área, bajo el Régimen tutelar de la reforma agraria."

"..."

La realidad de la condición de **RAMIRO ANTONIO JAÉN JAÉN**, (reside fuera del área de la adjudicación de la tierra, reside en el Distrito de Antón, no trabaja la tierra, se dedica a la mecánica, el mismo declaró que es su actividad laboral a la que se dedica), no se subsume a los presupuestos prefijados en la Ley y el precio de venta de seis balboas por hectárea como base para la adjudicación,

motiva falsamente lo que es inexistencia de motivo legales, pues la norma hace relación a un proceso de expropiación y no a una adjudicación a título oneroso a favor del productor solicitante, el espíritu de esta norma no es mas que restringir o inhibir a los especuladores terratenientes...".

"...al contravenir la prescripción de adjudicar en el mismo lugar donde reside el peticionario lo que descalifica el móvil que sustento de la Resolución impugnada ya que el propio peticionario le señaló en la solicitud que su lugar de cabecera queda establecida en el Corregimiento de Antón y no como exige la norma...".

"..., al proferir un acto de adjudicación de manera definitiva de esas tierras, las cuales eran del conocimiento de la Directora Nacional de la Reforma Agraria de ese entonces Lic. Nadia Moreno, y del resto del personal que las tierras de la nación, que fueron destinadas para la construcción del Sistema de Riego de Lajas, que su único fin público es el beneficiar a los miembros de la Asociación de Usuarios del Sistema de riego de Lajas...".

"..., al proferir un acto de adjudicación que excede el área de 50 hectáreas establecida en este artículo, en cuyo caso no debería hacerse en forma definitiva toda vez que cuando se trate de la adjudicación definitiva no procede cuando se excede las 50 hectáreas y por ley existe la restricción de hacer cumplir la función social...".

"El proceso de enajenación no cumplió con las garantías de conocimiento y publicidad para oponer y hacer valer las reservas y objeciones de las transacciones inconsulta de venta de la parcela que afecta en su condición de sirviente a la servidumbre que el Sistema de Riego de lajas tenía como garantía para oponer sus legítimas pretensiones de acceder al agua...".

"...la Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (**MIDA**) **NIDIA MORENO**, no podía **ADJUDICARLAS** como tierras **BALDIAS**, porque ese hecho no es cierto, esas tierras estaban siendo ocupadas y trabajadas por el Propio Estado desde 1970, y que fue la administración del señor Guillermo Endara Galimani, el que decidió paralizar el bombeo de agua

del sistema, desde el Río Zaratí al reservorio (**LAGO**) de agua, se mantuvo con agua durante todo ese período en que no se bombeó agua, sin embargo, el mismo siguió abasteciendo a los campesinos de Lajas de agua lo que le permitió que siguieran cultivando, hasta que en 1994, la administración del señor **ERNESTO PEREZ GONZALEZ BALLADARES** decidiera la activación del bombeo de agua nuevamente desde el Río Zaratí, el cual fija una suma de dinero para indemnizar a las fincas que de una u otra forma eran afectadas por la existencia del sistema de riego y que a la fecha de la presentación de esta demanda no se ha indemnizado a nadie..."

### **III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO**

A fojas 215 a las 217, se encuentra el informe de conducta rendido por parte de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en el cual se expresa lo siguiente:"...

SEGUNDO: Una vez admitida la solicitud de adjudicación, el Funcionario sustanciador autorizó a que se realizara la diligencia de inspección ocular, ordenó la apertura de trocha y emitió hoja de colindantes, requisitos iniciales a que hacen referencia los artículos 96, 97, 98, 99 y 100 del Código Agrario.

TERCERO: A fojas cinco (5) del expediente, se observa nota del Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria de la Región 4, Coclé, dirigida al Departamento Jurídico-Nivel Central, con la finalidad de que se emitiese opinión en cuanto a las viabilidades o no de la titulación de 30 hectáreas del lago, o si solamente se debía titular 101 has + 8212.10 m2.

CUARTO: El Departamento Jurídico-Nivel Central, mediante Nota NDJ-NC-185-07 de 18 de mayo de 2007, resolvió la consulta del Funcionario Sustanciador de la R-4, Coclé, de la siguiente manera:

"Salvo mejor criterio y mientras no exista alguna acción contraria, es factible la adjudicación condicionada, o sea, que quede establecido el Derecho de que el Proyecto de Riego de Las Lajas, pueda usufructuar un área de 131 Has. + 8212.10 M2, especificando en el plano las



características de dicha área y que en el evento de que el proyecto deje de funcionar se le cancelará el usufructo, por lo que será necesario que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, extienda una Resolución a fin de levantar en el Registro Público la marginal respectiva."

**QUINTO:** De los trámites reglamentarios exigidos en el Proceso de Titulación, es menester destacar la diligencia de Inspección Ocular, la cual se llevó a cabo el día 12 de julio de 2007, y cuya acta respectiva reveló, entre otros aspectos, que el terreno es de uso agrícola y está sembrado de árboles maderables, pastos mejorados y que existe una parcela dedicada a la siembra de hortalizas y pastos naturales; que el terreno tiene una topografía plana en un 50% y el 50% restante es ondulado y que no existe corriente de agua superficial. Además, se señala que al momento de la inspección no hubo oposición ni quejas de terceros, que no había trabajadores de otros agricultores, que son tierras adjudicables y que cumplen con la función social.

**SEXTO:** cumpliendo lo señalado en el punto Segundo de este escrito, y en base al artículo 102 del Código Agrario, se autorizó al peticionario a que realizara la mensura y preparara el croquis o plano del terreno, el cual fue levantado por un agrimensor particular. De esta manera, el peticionario presentó ante la oficina Regional de Coclé, un plano con sus respectivos cálculos y hoja de mensura, el cual fue remitido al Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras para la revisión técnica, el cual fue aprobado, quedando identificado con el No.206-01-10677 de 17 de agosto de 2007, con una superficie de 137 has+4005.94 mts<sup>2</sup>.

**SEPTIMO:** Siguiendo con el debido proceso, y en base al artículo 108 del Código Agrario, se publicaron los Edictos tanto en un periódico de circulación nacional, la Gaceta Oficial, Corregiduría del lugar y en los estrados de la Oficina Regional de Reforma Agraria de Coclé, todo lo cual consta dentro del expediente de adjudicación de **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**.

**OCTAVO:** Concluida las etapas del proceso de adjudicación y sin que se presentara oposición alguna por parte de terceros, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, procedió a efectuar la adjudicación solicitada, mediante la Resolución No.D.N.2-2623 de 17 de diciembre de 2007....".

#### **IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO AFECTADO**

Por su parte, la firma Rivera, Bolívar y Castañedas, actuando en nombre y representación de Ramiro Antonio Jaén Jaén, ha presentado contestación a la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada manifestando no estar de acuerdo con las pretensiones de la parte actora, por ser infundadas al carecer de todo fundamento jurídico y fáctico.

Dentro de los argumentos de la contestación, tenemos los siguientes:"...

**QUINTO:** Nuestro mandante adquirió, mediante contrato de compraventa los derechos posesorios de una serie de fincas colindantes, dentro de los cuales se encontraba el Lago del Proyecto de Lajas, el cual correspondía a fincas tituladas de la familia Conte, de manera que adquirió una propiedad sobre ese Lago (ver contrato de fecha 13 de diciembre de 2005, suscrito entre **FUNDACIÓN SAN ESTEBAN y RAMIRO JAEN JAEN**).

Específicamente el área que correspondía al lago y las cuales fueron tituladas a nuestro mandante solo corresponden a 12 hectáreas + 0126.01 mts, las cuales corresponden a la Finca 43230.

Las otras dieciocho hectáreas de terreno del lago, pertenecían a la señora **BENILDA DIAZ DE CONTE** y fueron adquiridas por la sociedad Los Potrillos, S.A. Esta finca le ha pertenecido a la familia **CONTE** por más de 50 años (ver declaración de la señora **BENILDA DE CONTE**). No obstante lo anterior, al momento en que se hace la adjudicación definitivamente a nuestro mandante mediante la Resolución DN-2-2623 se hace constar expresamente lo siguiente:

"5. El comprador **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, autoriza al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el **PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS**. Una vez culminado el Proyecto de riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo."

"...

**DECIMO:** En el expediente de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, consta el Acta de inspección ocular de la adjudicación y por lo tanto, se puede comprobar el cumplimiento de todos los pasos para esta adjudicación, y en consecuencia el Acto Administrativo objeto de esta demanda, es plenamente legal.

Esto es así y lo podemos probar plenamente con una serie de pruebas testimoniales, periciales documentales que hemos obtenido y autenticado del proceso penal que se tramita en la Fiscalía Primera del Circuito de Coclé promovido por la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego de Lajas en contra del señor **RAMIRO JAÉN**, mediante Querella Penal presentada el día 22 de octubre de 2009, las cuales guardan relación a los mismos hechos y que aportamos al presente memorial; tal es el caso de la copia autenticada de la nota de fecha 3 de mayo de 2007, donde el señor José Ernesto De La Guardia, Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria de Coclé, le solicita a la Licenciada Rosela Pimentel, Asesora Legal del **MIDA** Región 2 de Veraguas, antes de adjudicarles los globos de terrenos al señor Jaén, que le certifique si las 30 hectáreas del lago donde el **MIDA** financió el proyecto y su respectiva servidumbre, es adjudicables o no a particulares (en esa nota hace ver que tiene pleno conocimiento de que las 30 hectáreas del lago pertenecen al proyecto del **MIDA**)."

Consta copia autenticada de la declaración jurada del señor **JAVIER CASTRO RANGEL** el día 14 de diciembre de 2010, ante la Fiscalía Primera de Coclé quien indica que laboró por 20 años de servicios en el **MIDA** como Inspector de Tierras. Que la finca donde se ubica el lago que se le adjudicó a **RAMIRO JAEN**, una parte era derechos posesorios y otra titulada, las cuales las adquirió

de la familia **CONTE** mediante un documento privado. Señala además que cuando se estaba dando el proceso de adjudicación, durante la inspección se percata que el señor Carlos Aguilar le estaba realizando una mejora costosa al lago en cuanto a sus canales. Agrega que al momento de la adjudicación se cumplió con los requisitos exigidos por la ley y que cumplía con la función que ameritaba, ya que habían siembros de árboles maderables, pastos mejorados, cultivo de hortalizas; que eran terrenos adjudicables y que no hubo oposición ni quejas durante el trámite a pesar de que se hicieron las notificaciones a sus colindantes y se publicaron los edictos correspondientes. También hace la observación de que al momento de la inspección el lago no estaba funcionando."."...

**DUODECIMO:** Nuestro mandante le ha brindado la función social para la cual le fueron adjudicados los dos globos de terreno, eso se puede corroborar con los testimonios de los señores **LUIS AGUSTIN CONTE LIAO** y **BENEDICTO GONZÁLEZ,...**".

A lo largo de las argumentaciones brindadas en la contestación, la representación judicial del tercero afectado fundamenta la legalidad de la adjudicación dada a su mandante, la cual se encuentra contenida en el acto demandado de ilegal.

## **V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

A fojas 528 a la 536 del dossier, se encuentra el concepto emitido por la Procuraduría de la Administración, a través de la Vista No.121 de 24 de febrero de 2012, en la cual solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que es ilegal la Resolución D.N. 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Estima el Procurador de la Administración que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario al proferir el acto objeto de reparo, procedió a adjudicar de manera definitiva a Ramiro Antonio Jaén Jaén 134 hectáreas con 5022.34 metros cuadrados, vulnerando con ello el sentido de las normas transcritas, ya que por tratarse de una adjudicación superior a las 50 hectáreas, la misma debió realizarse de manera provisional, de

forma tal que luego que se verificara el cumplimiento de los requisitos relativos al cumplimiento de la función social de la tierra, según los plazos establecidos en los artículos 64 y 67 de la Ley 37 de 1962, ésta se pudiera transformar en una adjudicación definitiva.

## **VI. DECISIÓN DE LA SALA**

Expuesto lo anterior y encontrándose el proceso en estado de decidir, procede esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a resolver la litis planteada.

En ese orden de ideas, el acto demandado lo constituye la Resolución No. D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual resuelve lo siguiente:".

### **RESUELVE:**

1°. Adjudicar definitivamente a título oneroso a **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, de generales expresadas, dos (2) globos de terrenos baldíos, ubicados en el Corregimiento **CABECERA**, Distrito de **PENONOMÉ**, Provincia de **COCLÉ**, según Plano No.206-01-10677 del 17 de agosto de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, las cuales se describen así: **GLOBO A:** Tiene una superficie de **CIENTO TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS** (134Hás+5022.34M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

**NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A.**

**SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ**

**ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME Y BENEDICTO GONZÁLEZ.**

**OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME.**

**GLOBO B:** Tiene una superficie de **DOS HECTAREA MAS OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS CON SESENTA DECÍMETROS CUADRADOS** (2Há.+8983.60M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

**NORTE: BENILA DIAZ DE CONTE**

**SUR: JORGE LUIS QUIROS PONCE**

**ESTE: BENILA DIAZ DE CONTE**

**OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y PENONOMÉ.**

El valor del Globo A, es de **OCHOCIENTOS DIEZ BALBOAS** (B/.810.00), y del Globo B, es de **DIECIOCHO BALBOAS** (B/.18.00), o sea un total de los dos Globos de **OCHOCIENTOS VEINTIOCHO BALBOAS** (B/.828.00), suma que pagó El Comprador, según consta en el expediente.

3.- Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley 1 del 3 de febrero de 1994, Ley 41 del 1 de julio de 1998 de la Autoridad Nacional del Ambiente, Decretó de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicable.

4.-Se advierte a el comprador que está en la obligación de dejar una distancia de **SIETE METROS CON CINCUENTA CENTÍMETROS** (7.50MTS), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de **LA SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOMÉ**, con el cual colinda por el lado **ESTE** del Globo A. y una distancia de **VEINTICINCO METROS** (25.00mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de **LA CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME**, con el cual colinda por el lado **OESTE** del Globo A y del Globo B.

5.- El Comprador **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, autoriza al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el **PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS**. Una vez culminado el Proyecto de Riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo.

6.- El Comprador, **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados.

Como normas legales violadas, las representaciones judiciales de la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego Lajas, invocó los artículos 36, 47, 67 de la Ley 38 de 2000, artículos 30, 53, 59, 61, 63, 64, 67, 99, 114 de la ley 37 de 1962, y los artículos 16 del Decreto No.55 de 13 de junio de 1973, y 2 del Decreto Ley No.35 de 22 de septiembre de 1966.

Al proceso se incorporó como prueba el expediente de adjudicación, llevado en la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que nace de la solicitud de adjudicación a título oneroso efectuada por el señor Ramiro Jaén, cedula 2-60-975. Dicha solicitud se puede observar a fojas 1 del dossier administrativo, en la misma se solicita se adjudique a título oneroso de una parcela de tierra estatal adjudicables, de una superficie de 131 Has. + 8,212.10, ubicada en la localidad de El Lago, corregimiento cabecera, distrito de Penonomé, comprendido dentro de los siguientes linderos: **NORTE:** Servidumbre a Penonomé, **SUR:** Benila Díaz De Conte-Rubén López, **ESTE:** Servidumbre Benedicto González, **OESTE:** Carretera Panamericana-Agroganadera Givet, S.A.

Dicha solicitud fue presentada a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Penonomé, el día 14 de diciembre de 2006, e inmediatamente ese mismo día el funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en la Región 4, vista la solicitud de adjudicación a título oneroso autoriza a abrir lo más pronto posible, las trochas correspondientes, señalando de inmediato el señor Ramiro González, que ya estaban abiertas las trochas, ver foja 3 del dossier administrativo.

Luego se llevan acabo una serie de trámites, correspondientes a la solicitud de adjudicación a título oneroso solicitada por el señor Ramiro González. Dentro de dichos trámites llama la atención la nota NDJ-NC-185-07, remitida por la Licenciada Rosela Pimentel, al Funcionario Sustanciador del Departamento de Reforma Agraria, Región 4, Coclé, José Ernesto Guardia, en virtud de la consulta que este último le efectuara.

En dicha nota, se le comunica al funcionario sustanciador de la Reforma Agraria, que: "...mientras no exista alguna acción contraria, es factible la adjudicación, condicionada, o sea, que quede establecido el Derecho de que el Proyecto de Riego de Las Lajas, pueda usufructuar un área de 131 Has. + 8212.10 M2, especificando en el plano las características de dicha área y que en el evento de que el proyecto deje de funcionar se le cancelará el usufructo, por lo que será necesario que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, extienda una Resolución a fin de levantar en el Registro Público la marginal respectiva.".

Como vemos, en la nota anterior se avaló una adjudicación condicionada, sin embargo, en la Resolución No.D.N. 2-2623, de fecha 17 de diciembre de 2007, la Dirección Nacional de Reforma Agraria da la adjudicación, sin establecer específicamente cada una de las condiciones descritas en el párrafo superior. En ese sentido, solo se deja establecido que, "El comprador **RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN**, autoriza al **MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el **PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS**. Una vez culminado el Proyecto de Riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo.".

Visto lo anterior se puede concluir que la condición para la adjudicación establecida por el departamento legal de la Reforma Agraria, difiere de lo que se plasmó en el acto de adjudicación, es decir, no fue cumplida a satisfacción.

Esta falta de cumplimiento de los requisitos previamente establecidos para la adjudicación, hacen que la misma resultase defectuosa, pues tal como lo señaló en su momento la funcionaria de Reforma Agraria, solo era procedente de forma condicionada, y de conformidad con las exigencias referidas por la funcionaria.

Por otra parte, este Tribunal en vista de que en el presente caso se ve involucrada una inversión estatal, como lo es el Sistema de Riego de Lajas, emitió el auto de fecha 27 de febrero de 2013, a fin de que se determinara si dicho sistema de riego se encontraba ubicado dentro de los terrenos adjudicados al



señor Ramiro Antonio Jaén Jaén, mediante la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, si dichos terrenos eran adjudicables o no, qué uso se le ha dado a los mismos, y si se ha afectado el sistema de riego de lajas.

En ese sentido, el perito designado en su informe visible a fojas 658 a la 660 del dossier, concluye que: "...dentro de los terrenos adjudicados al Sr. Ramiro Antonio Jaén Jaén, según la Resolución No.DN 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, en el globo A se encuentran la mayor parte de la superficie utilizada como Lago Reservorio, Compuertas de entrada y salida de agua, muros y caminos. Las estructuras originales fueron hechas antes que se otorgara el título sobre los terrenos y datan de más de 20 años, dichas obras fueron ejecutadas con fondos del Estado Panameño."

Como se puede constatar, los terrenos adjudicados, (globo A), involucran el lago reservorio, compuertas de entrada, salida de aguas, muros y caminos, que sirven al sistema de riego de lajas.

Que tal como lo estableciese el Decreto Ejecutivo No.78 de 17 de julio de 2003, "el proyecto de rehabilitación del sistema de riego de uso público de lajas en la provincia de Coclé, pretende poner en marcha un sistema de riego para pequeños productores de la región; medida esta que coadyuvará a reducir los niveles de desempleo en el área, así como también garantizará una mejor productividad, promoviendo un mejor aprovechamiento de la tierra por medio del abastecimiento seguro, eficiente y oportuno del agua para el desarrollo de actividades agrícolas, que se traduzcan en la obtención oportuna de cosechas en cantidad y calidad exigidas en el mercado, beneficiando así, a más de 1215 personas, 246 productores en un radio de 1000 hectáreas."

Del análisis de lo plasmado podemos determinar que el sistema de riego de lajas fue construido con fondos estatales, que dicho sistema de riego es de uso público, teniendo como función el abastecimiento seguro, eficiente y oportuno de agua, para el desarrollo de los cultivos y la obtención de cosechas en cantidad, calidad y oportunidad requeridas para los productores del Sector de Las Lajas.

Basados en lo anterior, podemos determinar que el sistema de riego de lajas es de uso público, por lo cual mal podía darse en adjudicación, tal como se hizo mediante la Resolución No.DN 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

En ese sentido, el Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, establece en su artículo 22, que: "todo proyecto de riego del Estado es de utilidad pública."

En esa misma línea, el artículo 2 del referido decreto ley, norma denunciada por el demandante, establece que: "son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común con sujeción a lo previsto en este decreto ley, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional continental e insular, el subsuelo, la plataforma continental submarina, el mar territorial y el espacio aéreo de la República."

Siendo este lago y sistemas de riegos, bienes de dominio público, además de una inversión estatal, mal podían ser adjudicados los terrenos que los contenían, máxime cuando se perjudica a cientos de personas, campesinos y familias.

Para mayor entendimiento, citaremos lo que se define como bienes de dominio público.

Bienes de dominio público: la inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público deriva de su inalienabilidad, esto es, el atributo que impide que se desvirtúe el destino público de tales bienes; por consiguiente, un particular jamás podrá adquirir la propiedad de estos, ni aún por prescripción.

Es el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada". (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, 5ª edición, Tomo III, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1956, p. 385).

Como vemos, la definición de un bien de dominio público es clara al disponer que la propiedad de estos no puede ser adquirida por particulares.

De esta misma forma, nuestra Carta Magna establece taxativamente en su artículo 258 que pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

Al respecto de los bienes de dominio público, la Sala Tercera en sentencia de fecha 26 de noviembre de 2008, expresó lo siguiente:

Como se ha visto, la sociedad actora sustenta su supuesto derecho de uso y disfrute de la servidumbre pública, indicando que así lo establece el Contrato N°609-98. Esto es una interpretación equivocada que no se ajusta a la legalidad del Contrato, porque la aplicación del mismo no puede violentar normas de orden público de los bienes de destino público establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, por ser un principio constitucional la inadjudicabilidad de los bienes de dominio público; por tanto, **FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S. A.** no es titular de los bienes bajo escrutinio. En este sentido, esta Magistratura ha señalado en Sentencia de 2 de enero de 1997 que "(...)...las vías públicas son consideradas bienes de uso público....son bienes de uso común cuya característica intrínseca es la de que no son enajenables, además de ser imprescriptibles...(.)" y por otra parte de la misma Sentencia, advierte que "(...)...Carácter de ser bienes de dominio público, y por ende, no pueden ser objeto de apropiación privada..(.)"(el resaltado es nuestro).

Expresado lo anterior, ha quedado de manifiesto la ilegalidad de la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, ya que se le

concedió una adjudicación definitiva a título oneroso al señor Ramiro Antonio Jaén Jaén, sobre un globo de terreno de más de 130 hectáreas, cuya adjudicación se dio sobre bienes de dominio público, es decir el sistema de riego de lajas, lo cual logra infringir el artículo 2 de la Ley 35 de 1966, denunciado como violado en la demanda.

Está comprobada violación del artículo 2 de la Ley 35 de 1966, además de provocar la nulidad por ilegal del acto demandado, releva al Tribunal de continuar con el estudio de las demás normas denunciadas, ya que basta que un acto administrativo violente una norma legal para ser declarado nulo.

Ahora bien, la resolución demandada adjudica dos globos de terrenos, uno denominado globo A y otro globo B, siendo el primero al que nos hemos referido y que cuenta con una extensión de ciento treinta y cuatro hectáreas más cinco mil veintidós metros cuadrados con treinta y cuatro decímetros cuadrados (134Hás+5022.34M2), el cual está dentro de los siguientes linderos: **"NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A., SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ, ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOMÉ Y BENEDICTO GONZÁLEZ, OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLÉ Y A PENONOMÉ;** mientras tanto, el globo B. solo tiene una superficie de dos hectáreas más ocho mil novecientos ochenta y tres metros cuadrados (2Há.+8983.60M2), localizada en los siguientes linderos: **"NORTE: BENILA DIEZ DE CONTE, SUR: JORGE LUIS QUIROS PONCE, ESTE: BENILA DIAZ DE CONTE, OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y PENONOMÉ."** Señalando el perito del Tribunal, que el globo b se encuentra fuera del perímetro de influencia al sistema de riego, por tanto no afectándose bienes de dominio público.

Siendo esto así, la ilegalidad en la adjudicación definitiva solo perjudica al globo A, definido en el párrafo superior, y no así al globo B, ya que este último no afecta el sistema de riego de lajas, que como se ha establecido es un bien de dominio público realizado con fondos estatales, siendo que el referido globo b, solo cuenta con un poco más de dos hectáreas.

Realizadas las anteriores aportaciones lo que corresponde en derecho es declarar la nulidad de la Resolución No. D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, únicamente en lo que respecta a la adjudicación definitiva del Globo A.

## **VII. PARTE RESOLUTIVA**

Por lo que antecede, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en lo que respecta a la adjudicación definitiva a título oneroso a Ramiro Antonio Jaén Jaén, del **GLOBO A**: que tiene una superficie de **CIENTO TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS (134Hás+5022.34M2)**, comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

**NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A.**

**SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ**

**ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME Y BENEDICTO GONZÁLEZ.**

**OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME.**

En cuanto a lo demás la declara legal.

Notifíquese,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO -- VICTOR L. BENAVIDES P.**

**KATIA ROSAS** (Secretaria)

**TABLA 6: FICHA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL PARA RECOLECTAR LOS DATOS DE INVESTIGACIÓN**

DATOS JURÍDICOS	INDICADOR JURÍDICO	APRECIACIÓN ANALÍTICA JURÍDICA	SI	N O	COMENTARIOS
-----------------	--------------------	--------------------------------	----	-----	-------------

I. IDENTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	STATUS	PERSONA NATURAL			Considero que se irrumpió normas de orden público y que era inadjudicable las mismas, ya que se adjudicó más de lo que establece la ley. La resolución demandada adjudica dos globos de terrenos. Siendo esto así, la ilegalidad en la adjudicación definitiva solo perjudica a un globo de terreno, y no así al otro globo.
		PERSONA JURIDICA			
		DE PLENA			
		DE NULIDAD			
		ACCIÓN DE AMPARO			
II. HECHOS JURÍDICOS	ANÁLISIS FÁCTICO	ES RELEVANTE			
III. ASPECTO JURIDICO	CAPACIDAD JURIDICA	ES CONSIDERADO			
IV. PARTES DEL PROCESO JURÍDICO	STATUS	SUJETO ACTIVO			
		SUJETO PASIVO			
V. PROBLEMA JURIDICO	CAPACIDAD DE EJERCICIO	ES VIABLE (por el Accionante)			
VI. TESIS JURÍDICA (por la Corte)	CAPACIDAD FÁCTICA	SE PLANTEA			
VII. NORMAS JURÍDICA (del accionante)	CAPACIDAD JURÍDICA	ES VIABLE			
VIII. MÉTODO UTILIZADO POR LA CORTE	MOTIVACIÓN DISPOSITIVA	ES SISTEMÁTICO			
		EXEGÉTICO (interpretación crítica y Personal de un Texto)			
IX. DEFERENCIAS DE LA CORTE	CAPACIDAD DE ANÁLISIS JURÍDICO	SE ACOGE			
X. SALVAMENTO DE VOTO	CAPACIDAD DE EJERCICIO (DE INTERPRETACIÓN PERSONAL)	HUBO			
XI. APORTES POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA	HUBO			
X XII. ASPECTOS CONCLUIDOS POR LA CORTE	MOTIVACIÓN JURÍDICA MOTIVACIÓN PROBATORIA MOTIVACIÓN FÁCTICA MOTIVACIÓN DISPOSITIVA (QUE IMPONE SU CRITERIO)	HUBO			

## CONCLUSIÓN

A continuación se presentan las conclusiones más relevantes en relación con la investigación sobre el **Procedimiento Administrativo en las Adjudicaciones de Tierra ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (ANATI) en la Provincia de Coclé durante el Período (2013 -2017).**

El Programa Nacional de Administración de Tierras (**PRONAT**) es un programa gubernamental de legalización de la propiedad inicialmente focalizado hacia los sectores rurales pobres del país y de acuerdo a estudios previos la legalización ha contribuido en una reducción de la inseguridad jurídica de los predios en la mayoría de los casos.

La adquisición de un globo de propiedad le brinda a los beneficiarios seguridad y les ha permitido mejorar la situación socioeconómica; pero con poco o ningún acceso a asistencia técnica agropecuaria.

Los beneficiarios no tienen conocimiento de cómo utilizar el título para hacer negocios propios y hay casos en otras regiones del país que las personas venden los terrenos a inversionistas, pero en esta zona investigada, se observa que no están deseosos de vender los terrenos, ya que es un medio de subsistencia.

El impacto del programa de titulación en el desarrollo social de la comunidad es excelente y el impacto en el desarrollo económico es bueno. Además, consideran que en términos generales el impacto ha sido positivo.

Estudios similares en otros países confirman que la titulación de tierras ha tenido un impacto positivo en la autoestima de una familia que ahora siente y sabe que tiene un capital para participar en una economía capitalista y que ese capital le sirve de respaldo para cualquiera necesidad que se les presente.

El derecho de prueba tiene carácter fundamental en Panamá y su fuente es la jurisprudencia constitucional emanada del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, principalmente en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

El contenido esencial del derecho de probar en Panamá lo integra el derecho al aseguramiento y preconstitución de pruebas, derecho a proponer y presentar pruebas, derecho a objetar y oponerse a las pruebas, propuestas por la contraparte, derecho a la admisión de las pruebas, derecho a la práctica de las pruebas y derecho a la valoración de las pruebas.

El sistema actual de administración de tierras de la República de Panamá se caracteriza por un marco institucional y legal complejo e ineficiente y por procedimientos lentos e inadecuados de regularización de tierras. Diferentes instrumentos legales establecen competencias y jurisdicción de distintas entidades públicas que carecen de mecanismos, de coordinación y de intercambio de información. El resultado ha sido la generación de requisitos y procedimientos diferentes para resolver problemas similares, sin embargo, los ciudadanos no tienen certeza acerca de que procedimientos seguir para garantizar sus derechos de propiedad.

La titulación de tierras es uno de los elementos fundamentales para hacer posible la consideración, conforme a las ideas económicas liberales, de la tierra como una mercancía con base en su “valor en cambio”, contrario a la consideración de su “valor en uso”. Por tal razón, todas las normas expedidas a partir del Código Fiscal de 1917 tienden a facilitar la titulación, a fin de incorporar la tierra al sistema económico imperante.



La consideración de la tierra con base en su valor en cambio surge fundada en la naciente economía capitalista propia de las ciudades europeas de la Edad Media y a la necesidad de inversión del capital acumulado. Por ello la mayor resistencia a la misma se produce en áreas rurales, que conciben la tierra como un instrumento para la subsistencia.

El derecho Agrario es una ramificación del derecho social cuyos principios e instituciones se encargan de regular las relaciones socio-jurídicas resultantes de la actividad agraria, que, en Panamá, a pesar de ser agrícola, no ha sido objeto de estudios y reformas profundas, que permitan actualizarlo de acuerdo a las realidades sociales vigentes.

La propiedad en nuestro país es un derecho reconocido y garantizado constitucionalmente por el Estado, siempre que ésta propicie el incremento y la redistribución de la riqueza y que permita a la población, **acceder a los beneficios del desarrollo; es decir, cuando cumple su función social.**

## RECOMENDACIONES

Basado en los datos recopilados por medio de Fichas Técnicas Jurisprudenciales y la revisión de la literatura sobre los aspectos administrativos de la adjudicación de tierras en los procesos masivos y convencionales en la Provincia de Coclé. Después de presentar las conclusiones de este estudio se procede a realizar una serie de recomendaciones que se consideran necesarias;

Que el gobierno y las instituciones financieras conjuguen esfuerzos para facilitar el acceso a créditos y la inversión predial asegurando la consolidación de las áreas protegidas y la integridad de los terrenos indígenas o comarcales

Que la Autondad Nacional del Ambiente (**ANAM**) o Ministerio de Ambiente brinde asistencia técnica porque estos programas traen impactos ambientales a raíz de las variaciones en el uso de la tierra y los efectos resultantes en la base de recursos especialmente los bosques y zonas verdes los cambios en el uso de agroquímicos y la adopción e inversión en prácticas de conservación de suelos y otras utilidades de los mismos.

Que el gobierno establezca una mejor coordinación que facilite la conexión directa y rápida entre las titulaciones registrales del Registro Público y los mapas aprobados por Catastro, lo que plantea una serie de problemas con los títulos como la doble inscripción, la superposición e indeterminación de límites

Que el programa de titulación de tierras continúe con su objetivo de promover el acceso equitativo a las tierras y mejorar la seguridad jurídica de la tenencia proveyendo servicios de administración en todo el país, pero que además brinde servicio de orientación a profesionales del derecho que tienen poca experiencia o ninguna en este tipo de

procedimientos.

Que el gobierno impulse la aprobación de un moderno Código Agrario que sea un instrumento para los productores, para la seguridad alimentaria, para la protección al ambiente y el desarrollo nacional.

Que el **PRONAT** establezca convenios con el Instituto Nacional de Desarrollo Humano (**INADEH**), para que se les capacite con seminarios con orientación de procedimientos en las adjudicaciones de tierras.

Que se realicen conferencias en universidades y otras instituciones y se publiquen artículos en los diversos medios de comunicación en donde se muestren los Impactos positivos que tiene el saber seguir los canales adecuados y expeditos en los procedimientos de adjudicación de tierras tanto en procesos masivos como convencionales.

Que el gobierno establezca una mejor coordinación que facilite la conexión directa y rápida entre los profesionales del derecho y las instancias que corresponden con todo lo concerniente a adjudicación de tierras.

Que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de desarrollo Agropecuario, y sus organismos dependientes coordine e impulse programas masivos de capacitación a la ciudadanía en general.

Se debe investigar más sobre los procedimientos que se llevan a cabo en las diferentes instancias para adjudicación de tierras.

## **PROPUESTA**

### **PROPUESTA PARA HACER UN MANUAL DE PROCEDIMIENTO EN LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS EN LA ANATI (PARA EL SOLICITANTE Y/O REPRESENTANTE LEGAL)**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

#### **2. UTILIDAD**

#### **3. CONFORMACIÓN DEL MANUAL**

#### **4. FUENTES DE INFORMACIÓN**

#### **5. PREPARACIÓN DEL PROYECTO**

#### **6. BIBLIOGRAFÍA**

**1. INTRODUCCIÓN:** Un manual de procedimientos es el documento que contiene la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de una unidad administrativa, o de dos o más de ellas. El manual incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación. Suelen contener información y ejemplos de formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar al correcto desarrollo de las actividades dentro de la institución administrativa. En él se encuentra registrada y transmitida sin distorsión la información básica referente al funcionamiento de todas las Unidad Administrativa de Adjudicación de Tierra, facilita las labores de auditoria, la evaluación y control interno y su vigilancia, la conciencia en los empleados y en sus jefes de que el trabajo se está realizando o no adecuadamente.

**2. UTILIDAD:** Permite conocer el funcionamiento interno por lo que respecta a descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución. Auxilian en la inducción del puesto y al adiestramiento y capacitación del personal, ya que describen en forma detallada las actividades de cada puesto. Sirve para

el análisis o revisión de los procedimientos de un sistema. Interviene en la consulta de todo el personal. Que se desee emprender tareas de simplificación de trabajo como análisis de tiempos, delegación de autoridad, etc. Para establecer un sistema de información o bien modificar el ya existente. Para uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria. Determina en forma más sencilla las responsabilidades por fallas o errores. Facilita las labores de auditoria, evaluación del control interno y su evaluación. Aumenta la eficiencia de los empleados, indicándoles lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Ayuda a la coordinación de actividades y evitar duplicidades. Construye una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos.

### **3. CONFORMACIÓN DEL MANUAL**

#### **A) IDENTIFICACIÓN**

Este documento debe incorporar la siguiente información:

- Logotipo de la Institución.
- Nombre oficial de la Institución.
- Denominación y extensión. De corresponder a una unidad en particular debe anotarse el nombre de la misma.
- Lugar y fecha de elaboración.
- Número de revisión (en su caso).
- Unidades responsables de su elaboración, revisión y/o autorización.
- Clave de la forma. En primer término, las siglas de la Institución, en segundo lugar, las siglas de la unidad administrativa donde se utiliza la forma y, por último, el número de la forma. Entre las siglas y el número debe colocarse un guión o diagonal.

## **B) ÍNDICE O CONTENIDO**

Relación de los capítulos y páginas correspondientes que forman parte del documento.

**C) PRÒLOGO Y/O INTRODUCCIÓN:** Exposición sobre el documento, su contenido, objeto, áreas de aplicación e importancia de su revisión y actualización. Puede incluir un mensaje de la máxima autoridad de las áreas comprendidas en el manual.

**D) OBJETIVOS DE LOS PROCEDIMIENTOS:** Explicación del propósito que se pretende cumplir con los procedimientos. Los objetivos son uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria; simplificar la responsabilidad por fallas o errores; facilitar las labores de auditoria; la evaluación del control interno y su vigilancia; que tanto los empleados como sus jefes conozcan si el trabajo se está realizando adecuadamente; reducir los costos al aumentar la eficiencia general, además de otras ventajas adicionales.

**E) ÁREAS DE APLICACIÓN Y/O ALCANCE DE LOS PROCEDIMIENTOS:** Esfera de acción que cubren los procedimientos. Dentro de la administración pública nacional los procedimientos han sido clasificados, atendiendo al ámbito de aplicación y a sus alcances, en: procedimientos macroadministrativos y procedimientos mesoadministrativos o sectoriales.

**F) RESPONSABLES:** Unidades administrativas y/o puestos que intervienen en los procedimientos en cualquiera de sus fases.

**G) POLÍTICAS O NORMAS DE OPERACIÓN** En esta sección se incluyen los criterios o lineamientos generales de acción que se determinan en forma explícita para facilitar la cobertura de responsabilidad de las distintas instancias que participarán en los procedimientos. Además, deberán contemplarse todas las normas de operación que

precisan las situaciones alternativas que pudiesen presentarse en la operación de los procedimientos. A continuación, se mencionan algunos lineamientos que deben considerarse en su planteamiento:

- Se definirán perfectamente las políticas y/o normas que circunscriben el marco general de actuación del personal, a efecto de que éste no incurra en fallas.
- Los lineamientos se elaborarán claros y concisamente, a fin de que sean comprendidos incluso por personas no familiarizadas con los aspectos administrativos o con el procedimiento mismo.
- Deberán ser lo suficientemente explícitas para evitar la continua consulta a los niveles jerárquicos superiores.

**H) CONCEPTO (S):** Palabras o términos de carácter técnico que se emplean en el procedimiento, las cuales, por su significado o grado de especialización requieren de mayor información o ampliación de su significado, para hacer más accesible al usuario la consulta del manual.

**I) PROCEDIMIENTO** (descripción de las operaciones): Presentación por escrito, en forma narrativa y secuencial, de cada una de las operaciones que se realizan en un procedimiento, explicando en qué consisten, cuándo, cómo, dónde, con qué, y en cuánto tiempo se hacen, señalando los responsables de llevarlas a cabo. Cuando la descripción del procedimiento es general, y por lo mismo comprende varias áreas, debe anotarse la unidad administrativa que tiene a su cargo cada operación. Si se trata de una descripción detallada dentro de una unidad administrativa, tiene que indicarse el puesto responsable de cada operación. Es conveniente codificar las operaciones para simplificar su comprensión e identificación, aun en los casos de varias opciones en una misma operación.

**J) FORMULARIOS IMPRESOS.** Formas impresas que se utilizan en un procedimiento, las cuales se intercalan dentro del mismo o se adjuntan como apéndices. En la descripción de las operaciones que impliquen su uso, debe hacerse referencia específica de éstas, empleando para ello números indicadores que permitan asociarlas en forma concreta. También se pueden adicionar instructivos para su llenado.

**K) DIAGRAMAS DE FLUJO.** Representación gráfica de la sucesión en la cual se realizan las operaciones de un procedimiento y/o el recorrido de formas o materiales, en donde se muestran las unidades administrativas (procedimiento general), o los puestos que intervienen (procedimiento detallado), en cada operación descrita. Además, suelen hacer mención del equipo o recursos utilizados en cada caso. Los diagramas representados en forma sencilla y accesible en el manual, brinda una descripción clara de las operaciones, lo que facilita su comprensión. Para este efecto, es aconsejable el empleo de símbolos y/o gráficos simplificados.

**L) GLOSARIO DE TÉRMINOS.** Lista de conceptos de carácter técnico relacionados con el contenido y técnicas de elaboración de los manuales de procedimientos, que sirven de apoyo para su uso o consulta. Procedimiento general para la elaboración de manuales administrativos

**DISEÑO DEL PROYECTO.** La tarea de preparar manuales administrativos requiere de mucha precisión, toda vez que los datos tienen que asentarse con la mayor exactitud posible para no generar confusión en la interpretación de su contenido por parte de quien los consulta. Es por ello que se debe poner mucha atención en todas y cada una de sus etapas de integración, delineando un proyecto en el que se consiguen todos los requerimientos, fases y procedimientos que fundamentan la ejecución del trabajo.

**A) RESPONSABLES** Para iniciar los trabajos que conducen a la integración



de un manual, es indispensable prever que no queda diluida la responsabilidad de la conducción de las acciones en diversas personas, sino que debe designarse a un coordinador, auxiliado por un equipo técnico, al que se le debe encomendar la conducción del proyecto en sus fases de diseño, implantación y actualización. De esta manera se logra homogeneidad en el contenido y presentación de la información. Por lo que respecta a las características del equipo técnico, es conveniente que sea personal con un buen manejo de las relaciones humanas y que conozca a la organización en lo que concierne a sus objetivos, estructura, funciones y personal. Para este tipo de trabajo, una Institución puede nombrar a la persona que tenga los conocimientos y la experiencia necesarios para llevarlo a cabo. Por la naturaleza de sus funciones puede encargarlo al titular de la unidad de mejoramiento administrativo (en caso de contar con este mecanismo). Asimismo, puede contratar los servicios de consultores externos.

**B) DELIMITACIÓN DEL UNIVERSO DE ESTUDIO** Los responsables de efectuar los manuales administrativos de una organización tienen que definir y delimitar su universo de trabajo para estar en posibilidad de actuar en él; para ello, deben realizar: **ESTUDIO PRELIMINAR** Este paso es indispensable para conocer en forma global las funciones y actividades que se realizan en el área o áreas donde se va a actuar. Con base en él se puede definir la estrategia global para el levantamiento de información, identificando las fuentes de la misma, actividades por realizar, magnitud y alcances del proyecto, instrumentos requeridos para el trabajo y en general, prever las acciones y estimar los recursos necesarios para efectuar el estudio.

**4. FUENTES DE INFORMACIÓN** Referencia de las instituciones, áreas de trabajo, documentos, personas y mecanismos de información de donde se pueden obtener datos para la investigación. Entre las más representativas se pueden mencionar: \*Instituciones: -Organizaciones que trabajan coordinadamente o forman parte del mismo grupo o sector de la que es objeto de estudio. -Instituciones líderes en el mismo campo de trabajo. -Instituciones normativas que dictan lineamientos de carácter obligatorio. -Organizaciones que prestan servicios o suministran insumos necesarios para el funcionamiento de la organización que se estudia. \*Archivos de la organización: -General. -De las áreas de estudio. \*Directivos y empleados: -Personal del nivel directivo que maneja información valiosa, ya que conocen si el conjunto de archivos responde a la realidad. -Personal operativo cuyas opiniones y comentarios son de gran ayuda, puesto que ellos tienen a su cargo las actividades rutinarias, por lo que pueden detectar limitaciones o divergencias en relación con otros puntos de vista o contenido de documentos. \*Áreas de trabajo: -Niveles de la organización que reflejan las condiciones reales de funcionamiento, medios y personal. \*Clientes y/ o usuarios: Receptores de los servicios que genera la Institución. \*Mecanismos de información: Recursos computacionales que permiten el acceso a información interna o externa a la organización que sirven como soporte al estudio.

**5. PREPARACIÓN DEL PROYECTO** Recabados los elementos preliminares para llevar a cabo el manual, se debe preparar el documento de partida para concretarlo, el cual debe quedar integrado por: \*Propuesta técnica, (que debe de incluir): -Antecedentes: recuento de todos los manuales o esfuerzos análogos preparados con anterioridad. -Naturaleza: tipo de manual que se pretende realizar. -Justificación: demostración de la necesidad de efectuarlo en función de las ventajas que ello reportará a la institución.

Objetivos: logros que se pretenden alcanzar. -Acciones: iniciativas o actividades necesarias para su consecución. -Resultados: beneficios que se esperan obtener en cuanto a mejorar el funcionamiento de la institución, sus servicios, clima institucional y relaciones con el entorno. -Alcance: área de aplicación que cubre el estudio en términos de ubicación en la estructura orgánica y/ o territorial. -Recursos: requerimientos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para desarrollarlo. -Costo: estimación global y específica de recursos financieros que demanda su ejecución. -Estrategia: ruta fundamental necesaria para orientar los recursos de acción y asignación de recursos. - Información complementaria: material e investigaciones que pueden servir como elementos de apoyo.

**c) PROGRAMA DE TRABAJO** -Identificación: nombre del manual. -Responsable(s): unidad o grupo que tendrá a su cargo la implantación del manual. -Área(s): universo bajo estudio. -Clave: número progresivo de las actividades estimadas. -Actividades: pasos específicos que tienen que darse para captar la información. -Fases: definición del orden secuencial para realizar las actividades. - Calendario: fechas asignadas para el inicio y terminación de cada fase. -Representación gráfica: descripción del programa en cuadros e imágenes. -Formato: presentación y resguardo del programa de trabajo. -Reportes de avance: seguimiento de las acciones. - Periodicidad: espacio de tiempo dispuesto para informar avances.

**B) PRESENTACIÓN DEL PROYECTO A LAS AUTORIDADES COMPETENTES**

**a) PARTICIPANTES** Para depurar el contenido del proyecto, afinar sus parámetros y determinar su viabilidad operativa, es recomendable presentarlo a: \*Área (s) que intervendrá directamente en su aplicación, por lo cual tienen la obligación de conocer el proyecto en forma detallada. \*Áreas afectadas por la implantación del proyecto, ya que tendrán que cambiar o adecuarse. \*Área responsable del manejo de los recursos

económicos, para cuantificar el costo del proyecto en forma más específica. **b)**

**RESPONSABLE DE SU AUTORIZACIÓN**, Asimismo, el proyecto debe presentarse al titular de la institución o de la unidad administrativa responsable de su ejecución, para su aprobación. Una vez autorizado, el responsable debe hacer del conocimiento de todos los niveles jerárquicos la intención que tiene la institución de elaborar el manual, **resaltando los beneficios que de este esfuerzo se obtendrán**, a fin de que todos brinden su apoyo durante el desarrollo del trabajo. Sin este requisito, la labor de integración del manual se vería seriamente dificultada. **C) CAPTACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Como primer paso de esta etapa se debe obtener una lista del personal que va a participar en el levantamiento de la misma, considerando la magnitud y especificaciones del trabajo.

a) Capacitación del personal. Una vez integrado el grupo de trabajo, se debe capacitar, no sólo en lo que respecta al manejo de medios de investigación que se utilizarán para el levantamiento de la información, sino también en todo el proceso que se seguirá para preparar el manual. Por ello, se debe dar a conocer a los participantes el objetivo que se persigue, así como los métodos de trabajo adoptados, calendarización de actividades, documentos que se emplearán. (Cuestionarios, formatos, etcétera), responsables del proyecto, unidades administrativas involucradas, inventario de información a captar y distribución del trabajo a cada persona.

Cuando el grupo de trabajo sea numeroso, puede resultar conveniente formar subgrupos, coordinados cada uno por un responsable, quien debe encargarse de revisar y homogeneizar la información. Es recomendable efectuar un estudio en un área piloto, para luego comparar y evaluar los resultados obtenidos. b) Levantamiento de la información. Los esfuerzos de recopilación deben enfocarse en el registro de hechos que permitan conocer y analizar información específica y verdaderamente útil para el manual, pues de lo contrario se puede incurrir en interpretaciones erróneas, lo cual genera retraso y desperdicio de recursos. Asimismo, debe aplicarse un criterio de discriminación, basado en el objetivo del estudio, y proceder continuamente a su revisión y evaluación para mantener una línea de acción uniforme. Esta actividad exige mantener una relación constante con las fuentes internas emisoras de la información, así como con las áreas u organizaciones con otra ubicación física. Para recabar la información en forma ágil y ordenada se puede utilizar alguna o una combinación de las siguientes técnicas de recopilación: Investigación documental: Esta técnica permite la selección y análisis de aquellos escritos que contienen datos de interés relacionados con el manual. Para ello se estudian documentos tales como bases jurídico-administrativas, diarios oficiales, actas de reuniones, circulares, oficios y todos aquellos que contengan información relevante para el estudio. Consulta a sistemas de información Acceso a sistemas computacionales que contienen información y recursos de apoyo para estructurar el manual. Este mecanismo permite recabar información interna y/o de sistemas externos a la organización enlazados a través de redes.

Encuesta: Este método implica la realización de entrevistas personales con base en una guía de preguntas elaborada con anticipación. También se puede utilizar un cuestionario, a fin de que las entrevistas tengan un contenido homogéneo. Esta técnica se considera de gran utilidad para reunir información preliminar al análisis o para efecto de plantear cambios o modificaciones a la estructura actual de la información. La encuesta puede realizarse en forma individual o reuniendo a directivos y empleados de una misma área o que intervienen en la misma clase de tareas. También, se puede recabar información de clientes y/o usuarios, prestadores de servicios y proveedores que interactúan con la organización. Los cuestionarios que se utilizan en la encuesta, y que sirven para obtener la información deseada, están constituidos por series de preguntas escritas, predefinidas, secuenciadas y separadas por capítulos o temática específicos. Este medio permite ahorrar recursos y tiempo; sin embargo, la calidad de la información que se obtiene depende de su estructuración y forma de presentación. En términos generales, todo cuestionario debe expresar el motivo de su preparación, procurar que las preguntas sean claras y concisas, con un orden lógico, redacción comprensible, facilidad de respuesta y evitar demasiadas preguntas. Así mismo, se puede incluir un instructivo de llenado para indicar cómo contestarlo. La entrevista consiste básicamente en celebrar reuniones individuales o grupales en las cuales se cuestiona orientadamente a los participantes para obtener información. Este medio es posiblemente el más usado y el que puede brindar información más completa y precisa, puesto que el entrevistador, al tener contacto con el entrevistado, además de obtener respuestas, puede percibir actitudes y recibir comentarios. Para que una entrevista se desarrolle positivamente, es conveniente observar estos aspectos: Tener claro el objetivo: para cubrir este aspecto, se recomienda preparar previamente un cuestionario o guía de entrevista que contenga los principales puntos que se desea captar. Esta guía puede operar a manera de marco de trabajo

para que, al término de la misma, se pueda verificar si se ha obtenido la información requerida. Establecer anticipadamente la distribución del trabajo: esta etapa consiste en asignar responsabilidades y determinar las áreas a investigar.

Concretar previamente la cita: es importante que el entrevistado esté preparado para proporcionar la información con el tiempo y tranquilidad necesarios para disminuir el margen de error y evitar interrupciones. Clasificar la información que se obtenga: esta fase implica diferenciar la situación real de la relativa a sugerencias para mejorarla, procurando no confundir ambos aspectos. Para apoyar y/o agilizar la captura de información se puede emplear el muestreo, que es una técnica estadística auxiliar que sirve para coleccionar información acerca del universo que se investiga, a partir del estudio parcial del mismo. Cuando el universo de estudio es de gran magnitud, pero la información sea homogénea en virtud de normas de operación y requisitos uniformes, se establece la posibilidad de conocer sus características, sin necesidad de encuestar o investigar a todas las unidades, ni de entrevistar a cada uno de los empleados. Existen tablas de muestreo que, de acuerdo con las características y volumen de la información, establecen cuál es la mínima cantidad de información representativa del todo -muestra- que es necesario recabar para que los resultados que se obtengan a partir de ésta tengan validez. Observación directa. Este recurso puede ser empleado por los técnicos o analistas en el área física donde se desarrolla el trabajo de la institución. A partir del análisis de la información recabada se deben sostener pláticas con algunas de las personas que prestan sus servicios en estas áreas para complementarla o afinarla. Otra forma consiste en que el jefe del área de trabajo realice la observación directa, comente y discuta algunos de los puntos con sus subordinados y presente los resultados de su análisis al investigador. La ventaja de este procedimiento radica en que, debido a la

familiaridad entre jefe y subordinados, la información puede ser más completa, pero habrá ocasiones en que los resultados no serán los deseados, debido a inhibiciones o problemas internos, o que pueda plantearse una situación que no corresponde a la realidad operativa. D) Integración de la información. Una vez que se cuenta con la información de las áreas involucradas en el estudio, se debe ordenar y sistematizar los datos a efecto de poder preparar su análisis. a) Cómo clasificar la información. Para facilitar la tarea de integración, es recomendable que la información obtenida se vaya accedando a equipos de cómputo para salvaguardarla y facilitar su manejo.

En forma paralela deben abrirse carpetas con apartados específicos con los documentos fuente del estudio, en las que se debe compendiar la información por área, sistema, procedimiento, equipos, políticas, etcétera. Es conveniente que los documentos que se recaben contengan el visto bueno de la persona que suministra la información. También, es recomendable que conforme se recaben datos sobre algún aspecto, se concentren en un documento de trabajo que pueda servir de memoria en el diseño posterior del proyecto. b) **ÁREAS PARA AGRUPAR LA INFORMACIÓN** Antecedentes. Se debe tomar en cuenta la reglamentación jurídico-administrativa que regula la realización del trabajo, como se ha atendido por parte de las unidades responsables de hacerlo y qué efecto ha tenido sobre otras unidades, organizaciones, clientes y/o usuarios. También, es oportuno, en su caso, considerar la evolución o desarrollo de las estructuras organizacionales anteriores y los resultados que se obtuvieron, lo cual permite contar con un marco de referencia histórico para comprender mejor la situación actual.



**E) ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN** En esta etapa se debe realizar un estudio o examen crítico de cada uno de los elementos de información o grupos de datos que se integraron con el propósito de conocer su naturaleza, características y comportamiento, sin perder de vista su relación, interdependencia o interacción interna y con el ambiente, para obtener un diagnóstico que refleje la realidad operativa.

Después de obtener respuestas claras y precisas para cada una de las preguntas anteriores, las mismas deben someterse, a su vez, a un nuevo interrogatorio planteando la pregunta ¿por qué? Las nuevas respuestas que se obtengan darán la pauta para formular el manual y las medidas de mejoramiento administrativo. **a) TÉCNICAS DE APOYO PARA EL ANÁLISIS.** En esta fase comprende los recursos técnicos que se emplean para estudiar la información obtenida con el fin de conocerla en forma detallada para determinar alternativas de acción específicas que permitan derivar soluciones óptimas para lograr los resultados deseados. Las técnicas de análisis que se pueden utilizar en esta fase están directamente relacionadas con el origen del proyecto, así como con la información técnica del líder o responsable en función del tipo de manual, factibilidad para su aplicación, disponibilidad de tiempo, asignación de recursos y nivel técnico del grupo de trabajo. Este tipo de instrumentos se puede utilizar como respaldo para el proyecto o en sentido inverso, a raíz de la implantación de un proceso de cambio organizacional que debe culminar con la edición de un manual administrativo.

**F) PREPARACIÓN DEL PROYECTO DEL MANUAL.** Una vez que se cuenta con toda la información del manual se procederá a integrarlo; para tal actividad se requiere convocar a todos los partícipes de la presentación del manual, para revisión del contenido y presentación de cada apartado. **a) VALIDACIÓN:** La información verificada de cada área o

unidad administrativa deberá presentarse a la persona entrevistada para que firme de conformidad en un espacio específico para este objetivo; debe verificar que la información esté completa y comprensible. **b) ESTRUCTURACIÓN:** Una vez que se reúne la información revisada y firmada por cada área, los involucrados en la presentación del manual deben reunirse para compaginar e integrar el proyecto final del manual.

**G) FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES:** Para seleccionar las recomendaciones más viables, se toma en cuenta su costo, recursos necesarios para aplicarlas y sus ventajas y limitaciones. **a) TIPOS DE RECOMENDACIONES** De mantenimiento: preservación general de la misma estructura orgánica, funciones, sistemas, procedimientos, personal y formas. De eliminación: supresión de sistemas, reemplazo de formas, registros e informes, eliminación total o parcial de procedimientos, bajas de personal, desaparición de áreas o unidades administrativas, etc. De adición: introducción de un nuevo sistema, incremento del número de operaciones en determinado procedimiento, aumento de personal o programas, etc. De combinación: intercalar el orden de aplicación de programas de trabajo, combinar el orden de las operaciones de un procedimiento, compaginar la utilización de formas de uso generalizado con nuevas formas, etc. **DE FUSIÓN:** agrupación de áreas, unidades administrativas o personas bajo un mismo mando, unificación de formas, registros e informes, etc. De modificación: cambios en los procedimientos o las operaciones, reubicación física de personal, equipo o instalaciones, redistribución de cargas de trabajo, modificación de formas, registros, informes y programas, etc. De simplificación: reducción de pasos de un procedimiento, introducción de mejoras en los métodos de trabajo, simplificación de formas, reportes, registros, programas, etc. **DE INTERCAMBIO:** redireccionamiento de funciones, procedimientos, recursos, personal o flujo del trabajo entre

áreas u organizaciones del mismo grupo o sector. **b) ELABORACIÓN DEL INFORME**

Para entregar los resultados del estudio es necesario redactar un informe, en el que además de exponer las razones que llevaron a obtenerlos, incorpore la información estratégica del proyecto que le permita a la alta dirección la toma de decisiones oportuna y correcta. El informe consta de los siguientes elementos, generalmente: Introducción: es el resumen del propósito, enfoque, limitaciones y el plan de trabajo. Parte principal o cuerpo: sección donde se anotan los hechos, argumentos y justificaciones. Conclusiones y recomendaciones. Apéndices o anexos: inclusión de gráficas, cuadros y demás instrumentos de análisis administrativo que se consideren elementos auxiliares para apoyar la propuesta y recomendaciones.

**H) PRESENTACIÓN DEL MANUAL PARA SU APROBACIÓN** Una vez que el manual ha quedado debidamente estructurado, el encargado del proyecto debe someterlo a las instancias procedentes para su aprobación; convocará a su grupo de trabajo para la última revisión de la documentación que se presentará. a) A los niveles directivos: Es recomendable que esta presentación parta en un documento síntesis derivado del informe, cuya extensión no sea mayor a treinta cuartillas, para que, en caso de ser analizado, requiera de un mínimo de tiempo que deje un lapso adicional para explicaciones, así como para intercambio de opiniones. Si el tiempo de que se dispone es muy breve, el documento síntesis puede ser entregado a las autoridades correspondientes y hacer la presentación del manual exclusivamente con el apoyo de equipos de cómputo, láminas o audiovisuales, donde se destaquen los elementos más relevantes para el proceso de toma de decisiones. El documento síntesis puede subdividirse en el siguiente capitulado:

- **INTRODUCCIÓN:** breve descripción de las causas que generaron la necesidad de preparar el manual, los mecanismos de coordinación y participación de empleados para su desarrollo, así como los propósitos y explicación general acerca de su contenido.
- **ANÁLISIS: DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:** exposición de la génesis y desarrollo de la organización, es decir, los cambios, sucesos y vicisitudes de mayor relevancia que ha afrontado en forma total o parcial y que influyeron en la decisión de preparar el manual.
- **DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL:** definición de las causas y/o problemas que originaron el estudio y que justifican los cambios o modificaciones que se proponen en el manual.
- **PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO:** presentación de alternativas de acción para la organización, ventajas y desventajas que pueden derivarse, implicaciones de los cambios, así como los resultados que se espera obtener con el manual.
- **ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN:** explicación de los pasos sucesivos o etapas previstas para poner en práctica el manual y las medidas de mejoramiento administrativo derivadas de él. Asimismo, la forma en que se efectuarían los cambios previendo los factores sobresalientes de actuación de las áreas, unidades, mecanismos y funcionarios involucrados en el esfuerzo.
- **SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN:** Precisión de los mecanismos de información, proceso de control y evaluación, así como los criterios y medidas que podrían tomarse en cada caso.

Al Órgano de Gobierno. De acuerdo con la normatividad vigente y/o a las políticas dictadas por el titular de la organización, una vez que el manual propuesto ha sido revisado y analizado por los niveles superiores, debe presentarse ante el consejo de administración o su equivalente para su aprobación definitiva. c) **A OTROS NIVELES JERÀRQUICOS.** La exposición a los niveles departamentales, de oficina o de área, también puede basarse en el documento síntesis, pero tratando siempre de hacerlo en la forma más accesible posible para facilitar su comprensión. Asimismo, servirá para fortalecer el compromiso entre todas las partes involucradas, elemento fundamental para el posterior seguimiento y evaluación de las actividades.

**I) REPRODUCCIÓN DEL MANUAL:** Una vez que el grupo responsable de la elaboración del manual haya recabado e integrado las observaciones surgidas en los diferentes niveles de decisión, debe coordinarse con la unidad o área que maneja los recursos económicos para que éste sea reproducido para su distribución e implantación. Para este efecto, el líder del proyecto debe suministrar los parámetros técnicos para el diseño de la impresión.

**J) IMPLANTACIÓN DEL MANUAL:** La implantación del manual representa el momento crucial para traducir en forma tangible las propuestas y recomendaciones en acciones específicas para elevar la productividad, mejorar la coordinación, agilizar el trabajo y homogeneizar el conocimiento de la dinámica y componentes organizacionales. **a)**

**MÉTODOS DE IMPLANTACIÓN** La selección de método para implantar administrativos está estrechamente relacionada con elementos de estructura tales como: Tipo de manual, Cobertura, Recursos asignados, Nivel técnico del personal, Clima organizacional, Entorno. En función de estas variables, las alternativas para implantarlos son:

- Método instantáneo. Generalmente es el más utilizado, ya que la decisión de preparar manuales administrativos-en la mayoría de los casos- proviene de los más altos niveles de la estructura de una organización, lo cual les confiere una naturaleza o validez casi obligatoria. También se adopta cuando la organización es nueva, si no se involucra a un número amplio de unidades administrativas, si es relativamente sencillo, si no implica un gran volumen de funciones, sistemas u operaciones, o si en la organización existe una sólida infraestructura administrativa.
- Método del proyecto piloto. Esta forma de implantación implica aplicar el contenido del manual en sólo una parte de la organización, con la finalidad de medir los resultados que ello genera.

El beneficio que pueda aportar radica en que permite realizar cambios en una escala reducida, llevando a cabo cuantas pruebas sean necesarias para determinar la viabilidad de la propuesta. Una probable desventaja de este método es que no siempre es posible asegurar que lo que es valido para los proyectos piloto se destinan recursos y una atención especial que no puede a toda la organización. -Método de implantación en paralelo. Cuando se trata de manuales de amplia cobertura, que implican el manejo de mucha información o de carácter estratégico, un volumen considerable de recursos o para garantizar la seguridad de todo un sistema de trabajo, se emplea este método que implica la operación simultanea, por un periodo determinado, tanto del ambiente de trabajo o condiciones tradicionales como las que se van a implantar. Esto permite efectuar cambios sin crear problemas, ya que las nuevas condiciones accionan libremente antes de que se suspendan las anteriores.

- Método de implantación parcial o por aproximaciones sucesivas. Este método, de gran utilidad para implantar manuales que implican modificaciones sustanciales a la operativa normal, consiste en seleccionar parte de su contenido o de áreas específicas para introducir los cambios sin causar grandes alteraciones, y dar el siguiente paso solo cuando se haya consolidado el anterior, lo que permite un cambio gradual y controlado.
- Combinación de métodos. Es el empleo de más de un método para implantar un manual en función de los requerimientos técnicos de su contenido.

**b) ACCIONES DE IMPLANTACIÓN DEL MANUAL** Para dar a conocer el manual es conveniente definir un programa para su presentación y que, con base en las acciones que para este efecto se establezcan, se proceda a celebrar pláticas, seminarios, foros de decisión y cualquier otro tipo de evento de esta naturaleza. También se pueden llevar a cabo reuniones de sensibilización, por medio de las cuales se puede incrementar la confianza y colaboración del personal, ya que a través de ellas se les comunican los objetivos propuestos y las bondades que de ello puede resultar.

En forma paralela se deben emprender campañas de difusión mediante revistas, boletines, folletos, paneles y cualquier otro recurso de información que refuerce la aceptación, particularmente cuando las medidas del mejoramiento puedan afectar a una organización en forma radical o a nivel grupal o sectorial. **K) REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN**

- La utilidad de los manuales administrativos radica en la veracidad de la información que contienen, por lo que se hace necesario mantenerlos permanentemente actualizados por medio de revisiones periódicas. Para ello es conveniente:

- Evaluar en forma sistemática las medidas de mejoramiento administrativo derivadas de la implantación del manual, así como los cambios operativos que se realicen en la organización.
- Establecer en calendario para la actualización del manual
- Designar un responsable para la atención de esta función.

a) **MECANISMOS DE INFORMACIÓN** Son aquellos que se ponen en práctica con la finalidad de establecer los flujos adecuados para que la información administrativa, tanto de implantación de mejoras como respuestas a desviaciones, pueda llegar con agilidad y claridad a las áreas y niveles que las necesiten. Para ese efecto, se debe aprovechar la infraestructura instalada, utilizando servicios del grupo técnico responsable de la elaboración del manual. Una vez definidos los parámetros para evaluar el comportamiento del manual, operativamente, la organización debe efectuar el seguimiento de las acciones por conducto de la(s) unidad(es) responsable(s) de su aplicación, apoyadas por una comisión, grupo o subgrupo designado para ese propósito.



## **BIBLIOGRAFIA E INFOGRAFIA**

**ALVARENGA, I.**, (1975) *El Concepto del Derecho Agrario*. Derecho Agrario Universidad de El Salvador.

**CABANELLAS, G.**, (2003) *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Pág. 160.

**CONSEJO EDITORIAL.** (2102). *Universidad de Panamá*. Artículo recibido el día 15 de agosto y Aprobado el día 10 septiembre. Investigador Jurídico. Julio-diciembre.

Decreto Ejecutivo 223 de 2010 - **QUE REGLAMENTA LA LEY 72 DE 2008.**

Decreto Ejecutivo 228 de 2006 - **QUE REGLAMENTA LA LEY 24 DE 5 DE JULIO DE 2006.**

Decreto Ejecutivo 45 de 2010 - **QUE REGLAMENTA LA LEY 80 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2009 Y MODIFICA EL DECRETO EJECUTIVO 228 DE 2006.**

Decreto Ejecutivo 85 de 2006 - **QUE REGLAMENTA LA LEY No. 2 DE 7 DE ENERO DE 2006.**

**DORNER, P.** (1974). *La Reforma Agraria en América Latina*, Editorial Diana, Edición Primera, México.

**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**, (2011), pág. 12

**HERNANDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C.** y Baptista P. (2006). *Metodología de la Investigación IV Edición* Editorial McGraw Hill México 850 págs.

Ley 2 de 2006 - **QUE REGULA LAS CONCESIONES PARA LA INVERSION TURISTICA Y LA ENAJENACION DE TERRITORIO INSULAR PARA FINES DE SU APROVECHAMIENTO TURISTICO.**

Ley 24 de 2006 - **QUE DECLARA DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL LAS ACTIVIDADES DE REGULACION Y TITULACION MASIVA DE TIERRAS.**

Ley 55 de 2011 - **QUE ADOPTA EL CODIGO AGRARIO DE LA REPUBLICA DE PANAMA.**

Ley 59 de 2010 - **QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TIERRAS.**

Ley 72 de 2008 - **QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA ADJUDICACION DE LA PROPIEDAD COLECTIVA DE TIERRA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS QUE NO ESTAN DENTRO DE LAS COMARCAS.**

Ley 80 de 2009 - **QUE RECONOCE DERECHOS POSESORIOS Y REGULA LA TITULACION EN LAS ZONAS COSTERAS Y EL TERRITORIO INSULAR.**

**MOLINA**, Javier. Titulación de Tierras Agrícolas y su Relación con la Política Agraria y el Desarrollo Rural, la Experiencia del Programa **PROSEGUIR** en El Salvador. El Salvador. 2000 pag 3

**NORMATIVAS:** [www.anati.gob.pa/mnormativas](http://www.anati.gob.pa/mnormativas)

**PARDO NÚÑEZ**, J. (1994). “Seguridad del tráfico inmobiliario y circulación del capital” en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario N° 623., Madrid. P.p. 1551-1562.

Práctica. Panapo de Venezuela.

**SABINO**, C. (2002). El proyecto de la Investigación una Instrucción Teórico-

**SANTANDER**, Tristán D. (2012). Apuntes de Derecho Agrario. Segunda Edición. Universal Books. Panamá, República de Panamá.

**SANTOS J.**, (1995). Derecho Agrario, Editorial Universidad de Guayaquil, , Pág. 21.

**SERNA VALLEJO**, M. (1996). La formación histórica del régimen hipotecario francés o mixto. En: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario N° 634 p.p. 943-1022

**SOUSA LENNOX, J.** (1996). Derecho Agrario y Ecológico. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. 238 p.p.

**VALLET DE GOYTIRALO. J. B.** (1973). *Estudios sobre Derecho de Cosas*. Editorial Montecoroso, S.A., Madrid, España. Pág.22)

**VAN EPS D., Juan O.** (2012). Derecho Agrario: Algunos Antecedentes Normativos de La Autoridad nacional de Administración de Tierras (**ANATI**). **BOLETÍN DE INFORMACIONES JURIDICAS** N° 48. **EDITORES ACADÉMICOS: VIRGILIO LUQUE C.** Director del Centro de Investigación Jurídica: **BELQUIS CECILIA SÁEZ NIETO**. Directora del Boletín de Informaciones Jurídicas.

## **INFOGRAFIA**

ANATI. ((2014) Título. Quienes Somos.

(Vease...[www.anati.gob.pa/mquienessomos/mantecedentes](http://www.anati.gob.pa/mquienessomos/mantecedentes))

ALVARADO, VELLOSO, ADOLFO (2014) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SANCIONATORIO (vease - [www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/836/29.pdf](http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/836/29.pdf).)

CERVANTES, VILLALTA, EDGAR. (2018) Boletín Informativo: Programa de formación

a distancia para personas técnicas **judiciales**. Programa de ... Dirección: **Costa Rica**, Heredia, San Joaquín de Flores, Ciudad **Judicial**. HEREDIA, COSTA RICA (Vease-  
[www.poderjudicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs\\_juds/revista%2099/pdf/art\\_03.pdf](http://www.poderjudicial.go.cr/escuelajudicial/documentos/revs_juds/revista%2099/pdf/art_03.pdf))

**SANTANDER, TRISTÀN** (2007). **V Congreso Americano de Derecho Agrario,**

**organizado por el Comité Americano de Derecho Agrario, titulado “Derecho agrario, justicia agraria y seguridad alimentaria para los pueblos por la Paz”,** Guatemala, 1, 2 y 3 de agosto del. **Donoso** (Panamá) (Vease -  
[www.estuderecho.com/documentos/derechoagrario/panama.html](http://www.estuderecho.com/documentos/derechoagrario/panama.html)).

## **ANEXOS**

### **ANEXO A.**

#### **PASOS PARA OBTENER UN TITULO DE PROPIEDAD EN ANATI**

##### **METODO CONVECIONAL**

#### **REQUISITOS PARA ABRIR UNA SOLICITUD DE DERECHO POSESORIO**

- FOTOCOPIA DE CEDULA
- 2 TIMBRE DE B/ 1.00
- DOCUMENTO QUE SUTENTE QUE EL TERRENO LE PERTENCE AL PETICIONARIO
- 6 FOTOGRAFIAS DEL TERRENO

#### **PASOS PARA OBTENER UN TITULO DE PROPIEDAD**

- ABRIR LA SOLICITUD
- ENTREGAR FOTOCOPIA DE PLANO
- VISTO BUENO
- INSPECCION
- APROBACION DEL PLANO
- PUBLICACION DE EDICTO (PERIODICO, CORREGIDURIA, ANATI)
- (ANALISIS DEL EXPEDIENTE)
- REVISION DEL ENCARGADO DEL EXPEDIENTE - FUNCIONARIO SUSTANCIADOR.

## **QUE ES UN DERECHO POSESORIO?**

La Resolución N°. Cra -321 – 11 de mayo de 1970, resolvió entre otros puntos lo siguiente:

Toda solicitud de adjudicación de tierras, presentada a la Comisión de AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRA, que se paralice por más de seis meses por falta de gestión del interesado se declara caducada de oficio, se archivara el expediente y el terreno pedido podrá ser adjudicado a otro que de acuerdo con la ley lo solicite.

## **TRAMITES DE TITULACION EN PRONAT**

- **PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE TERRENOS RURALES EN DERECHOS POSESORIOS DE FORMA MASIVA**
- Notificación de Titulación de Oficio
- Notificación de Mensura y Designación de Representante
- Levantamiento de Ficha Catastral
- Mensura del Terreno
- Exposición Pública
- Aprobación de plano
- Publicación de Edictos
- Confección de resolución
- Registro Público

Fundamento Legal: Ley 24 del 5 de Julio de 2006, que declaran de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado.

## **LEGALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE DERECHOS POSESORIOS**

### **Pasos para el procedimiento de titulación de derechos posesorios**

- Divulgación
- Notificación de mensura
- Levantamiento de Ficha Catastral
- Exposición Pública
- Aprobación de plano
- Publicación de Edictos
- Confección de resolución
- Registro Público
- Entrega de Título (**ANATI**)

### **Divulgación**

Una vez declarada la zona de regularización y titulación masiva de tierra se procederá a la divulgación general y específica de los objetivos de la regularización masiva, informando los procedimientos que deben cumplir los beneficiarios para obtener su título de propiedad.

### **Notificación de Mensura**

Se notificará la fecha fijada para la inspección y mensura de los predios por parte del equipo de campo. Para ello se generará un formulario con las opciones, en los casos de tierra de propiedad o administrada por la **ANATI**; el plazo; y los efectos de la notificación.

En caso de poseedores renuentes a la notificación se dejará constancia mediante formulario respectivo que firmará un testigo y el notificador. De tratarse de poseedores

beneficiarios o colindantes de paraderos desconocidos o paraderos conocidos pero ausentes, se hará la notificación mediante la fijación de **EDICTO** por cinco días hábiles fijados en la alcaldía o Corregiduría del lugar.

Con el formulario de notificación de los trabajos de mensura se dará inicio a la foliación de cada uno de los expedientes.

El poseedor beneficiario tendrá 30 días calendarios, a partir de la notificación del inicio del proceso de adjudicación para decidir sobre la opción de titulación a la cual desea acogerse.

### **Ficha Catastral**

La ficha catastral estará enumerada y contendrá como mínimo los siguientes datos:

- a) a) Ubicación geográfica (provincia, distrito y lugar)
- b) Generales del predio (número de predio, número de mapa, superficie del predio, tiempo de ocupación, uso de la tierra, servicios públicos, tipos de construcción, topografía, cercas externas, hidrografía, apertura de trochas, vías de accesos).
- c) Generales del poseedor beneficiario (nombre, cédula, nacionalidad, estado civil, sexo, edad, residencia actual, ocupación principal, número de dependientes).
- d) Linderos generales (nombre y números de cédulas de los colindantes)
- e) Estatus jurídico (si posee título de propiedad, detalles del título)
- f) Nombre y firma (empadronador, técnico que practica la mensura, inspector de campo y del solicitante)

Con los datos de la ficha catastral, los equipos de campo iniciaran la fase de definición completa de los límites de los predios apoyándose en fotografías aéreas, ortofotos georeferenciadas, gps, estaciones totales y cualquier otra técnica de levantamiento catastral que genere datos para calcular coordenadas georeferenciadas, según sea necesario y de acuerdo con los parámetros de precisión que establecen las normas vigentes.

Culminado el proceso de medición del predio el poseedor beneficiario y sus colindantes firmaran la ficha catastral manifestando su conformidad con los datos levantados.

Cuando el poseedor no pueda firmar o no sepa firmar deberá estampar su huella dactilar y se hará firmar a un testigo.

### **Exposición Pública**

Tiene como objetivo proporcionar a los ocupantes la información recabada en campo, informar al respecto de los requisitos que deben cumplir para obtener su título de propiedad, las alternativas de pago que ofrece la legislación vigente y llevar a cabo las correcciones o cambios que sean necesarios antes de expedir el título de propiedad.

Durante la exposición pública cualquier interesado podrá tener acceso a los levantamientos realizados y presentar las reclamaciones que considere necesarias en forma oral y escrita.

Una vez recibida la información se revisará antes de proceder a tramitar dichas adjudicaciones.



### **Aprobación de plano**

Se procederá a gestionar la aprobación de los planos generados. La revisión y aprobación de planos, en cuanto a servidumbre y predios, por parte de las diversas instancias competentes para estos efectos, se basará en la realidad física encontrada, siempre y cuando los lotes cuenten con sus debidos accesos, no estén en riesgo.

Cuando se trate de servidumbre de veredas en asentamientos carentes de las infraestructuras básicas de servicios públicos, se considera el ancho mínimo de 8.00 metros con una longitud máxima de 200.00 metros lineales. Se establecerán anchos mínimos de 5.00 metros con una longitud máxima de 60.00 metros lineales como una situación de hecho.

### **Publicación de Edictos**

Se fijará el edicto por 5 días hábiles consecutivos en la oficina regional y en la Alcaldía o Corregiduría lugar donde se ejerce la posesión.

De fijado el edicto, la entidad adjudicadora lo publicará durante un día en un diario de circulación nacional.

El contenido del edicto para los fines precitados, deberá contener las generales del poseedor, las generales del predio y los nombres de los colindantes.

### **Confección de resolución de adjudicación**

**Se adjudicará el predio ocupado mediante resolución de adjudicación que** será firmada por el funcionario facultado de la entidad adjudicadora.

El funcionario designado certificará en calidad de secretario(a), la autenticidad de la firma del funcionario facultado de la entidad adjudicadora. Una copia autenticada de la resolución pertinente servirá de base para la inscripción en la sección de propiedad del Registro Público.

## **ANEXO B.**

### **TRAMITES QUE SE REALIZAN EN CATASTRO ANATI-COCLÉ**



## **TITULACIÓN EN LAS ZONAS COSTERAS Y EL TERRITORIO INSULAR**

### **LEY 80**

**De 31 de diciembre de 2009**

Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones.

## ANEXO C.

### APROBACIÓN DE PLANOS

#### REGISTRO DE PLANOS SEGÚN SU PROPÓSITO.

Registro de planos según su propósito.		
Propósito del plano	Características.	Registrados.
•Segregaciones de fincas particulares.	•Tienen número de finca y sus propietario son personas Naturales o Jurídicos.	Administraciones Regionales. (Antiguo Catastro)
•Segregaciones de fincas Municipales.	•Dentro de los ejidos municipales (áreas urbanas)	
•Compra a la Nación.	•Fincas a nombre de la nación. •Franjas costeras adjudicables. •Globos dentro de los ejidos Municipales sin número de finca	
Lotes Nacionales Baldíos.	Áreas rurales	Solamente en ANATI-Santiago de Veraguas (Antigua Reforma Agraria)
Titulación masiva PRONAT	Aéreas Rurales y sub urbano.	Administraciones Regionales. (Antiguo Catastro) Solamente en ANATI-Santiago de Veraguas (Antigua Reforma Agraria)

### REGISTRO DE PLANOS

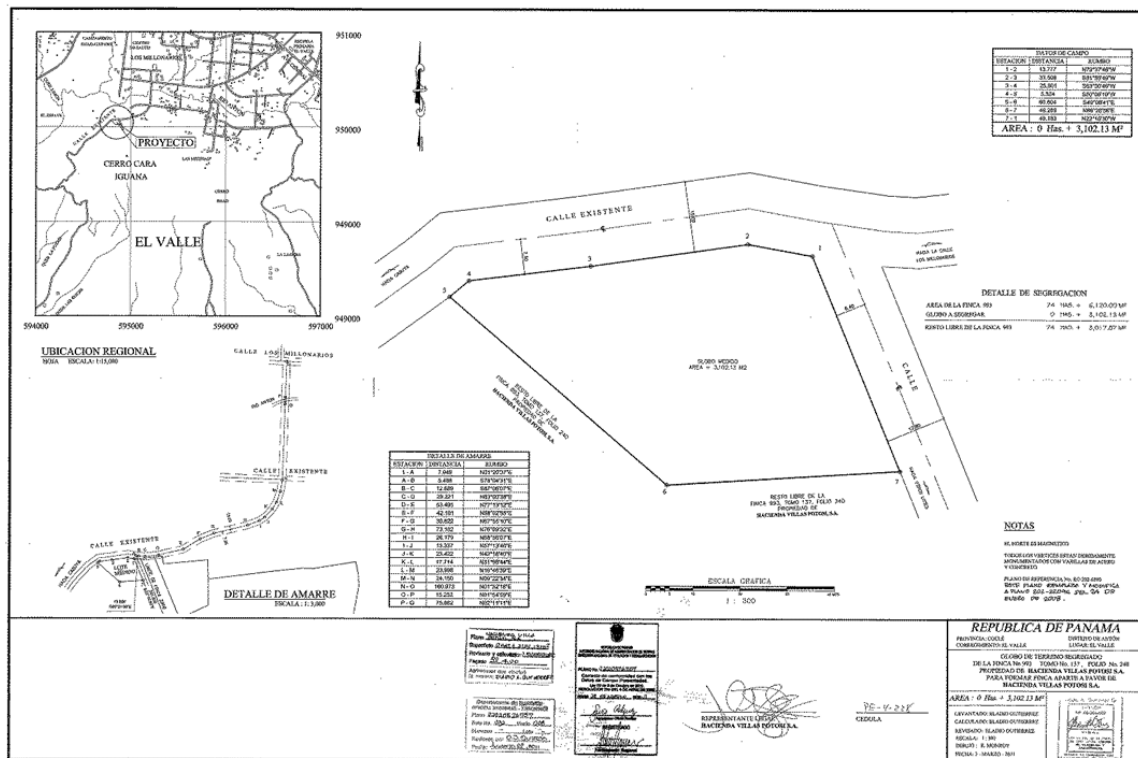
En Las Administraciones Regionales.

Resolución 428 del 15 de octubre de 2008.

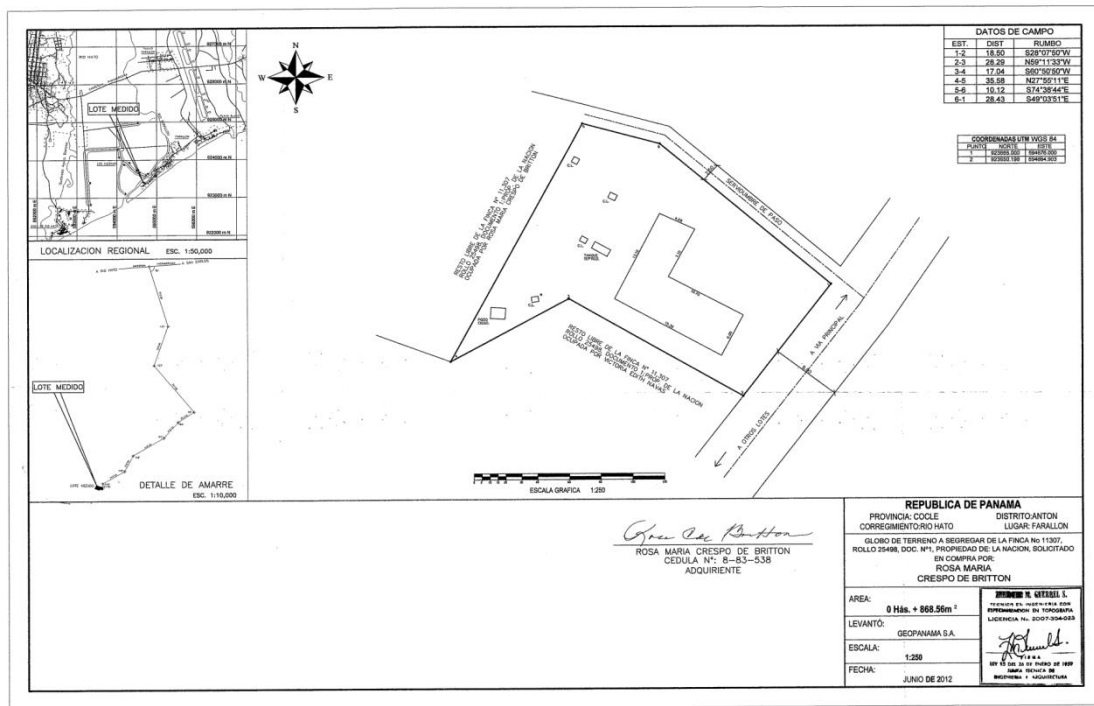
“Por la cual se modifica la resolución N°209 del 6 de abril de 2005 que reglamenta la revisión y registro de planos de agrimensura en la dirección de catastro y se dictan otras disposiciones relacionadas con las mensuras catastrales.

Gaceta Oficial del lunes 17 de noviembre de 2008

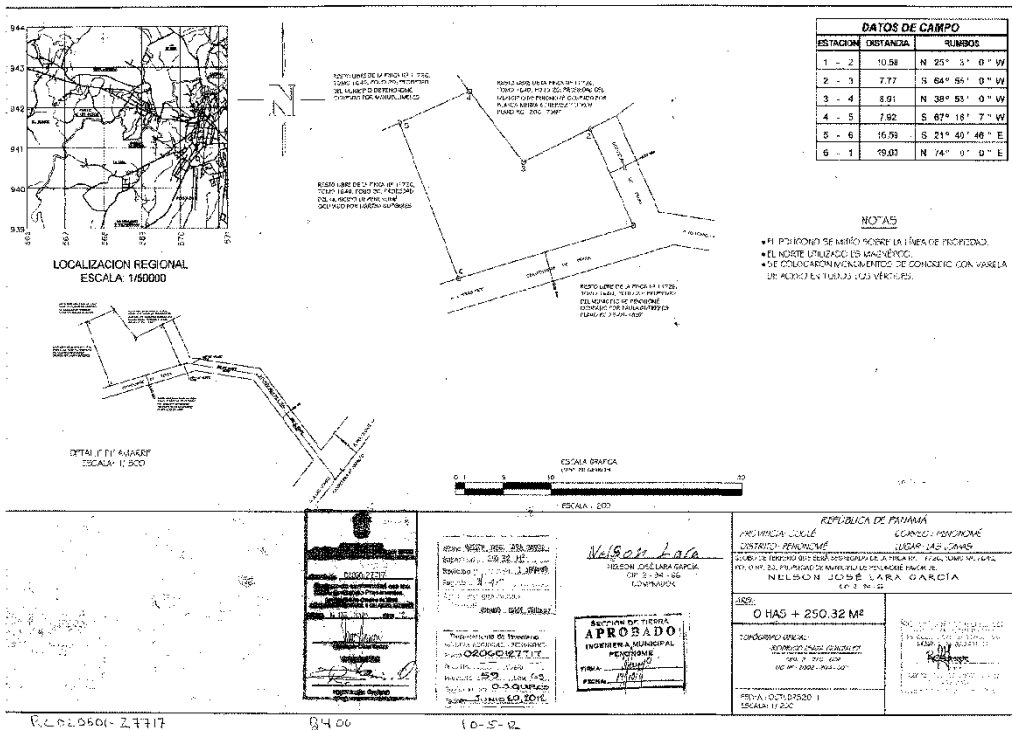
**Planos de segregaciones de fincas particulares.**



## Planos de segregaciones de fincas Municipales.



## Planos de Compra a la Nación.



**Formato de presentación de los planos destinados a la titulación en la antigua Reforma Agraria.**

Resolución DN-097 de agosto de 1992

“Por la cual se establece normas para la ejecución de mensuras y se señala pautas para la confección de planos destinados a hacer gestiones ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria del MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO”

**ANEXO D.**

**AVALÚOS Y CONSERVACIÓN CATASTRAL**



**SERVICIO: Actualizaciones de escrituras públicas de inmuebles**

Este servicio tiene como propósito actualizar la base de datos catastral mediante el registro de los movimientos o cambios de las propiedades, que han sido inscritas en El Registro Público, cuyo otro propósito es el determinar el valor catastral.

**SERVICIO: Actualización de inscripción por declaración de demolición o declaración de mejoras**

Esta situación se da cuando se realiza demoliciones (totales o parciales) en el inmueble o cuando se realizan mejoras en el mismo, actividades éstas que afectan el valor del inmueble en uno u otro sentido.

**Actualización de Resto Libre de la Finca**

Este servicio tiene como propósito actualizar las áreas segregadas de la fincas madres, sean éstas fincas corrientes o fincas incorporadas al Régimen de Propiedad Horizontal, junto con sus valores, superficie y fecha legal de la inscripción.

**Certificación de Valor Catastral**

Este servicio tiene como propósito certificar el valor catastral del bien inmueble en el que conste el valor del terreno, valor de las mejoras (de existir las mismas) y superficie, así como fecha de inscripción legal y ubicación.

**Avalúos Generales: comprenden todo el territorio nacional, una provincia, un distrito.**

**Avalúos Parciales**

Comprenden una parte del territorio nacional, un corregimiento, un barrio o sector que cambien su valor por:

- La ejecución de alguna obra pública o privada.

- Variación en los valores del mercado.Variación de valores por inundaciones, terremotos, u otros actos de la naturaleza; incendios o derrumbes; entre otros.

### **Avalúos Específicos**

Se realizan sólo a un inmueble.

- Causas para realizar avalúo específico:
- Por levantar construcciones o introducir mejoras permanentes.
- Por haber el inmueble desmejorado o perdido su valor.
- Por demoler o eliminar las construcciones o mejoras permanentes.
- Por segregar o dividir parte del inmueble.
- Por haber aumentado su valor.
- Otros.
- Todos estos avalúos pueden referirse a inmuebles:
- Inscritos en El Registro Público
- Inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal
- Inmuebles con permiso de ocupación.
- Terrenos con mejoras adjudicados mediante de patrimonio familiar.

Sobre terrenos con ocupación de hecho.

**Fundamento legal: Ley 49 de 17 de septiembre de 2009. (Reforma El Código Fiscal y adopta otras medidas)**

### **Avalúos Voluntarios**



Aplicable a través de avalúos generales, parciales o específicos, siempre que el inmueble se encuentre al día en el pago de impuesto de inmueble.

**Fundamento legal: Ley 49 de 17 de septiembre de 2009. (Reforma El Código Fiscal y adopta otras medidas) art. 766 A.**

## **ANEXO E.**

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DE COCLÉ  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL**

**FICHA TÉCNICA DE ANALISIS JURISPRUDENCIAL**

DATOS JURÍDICOS	INDICADOR JURÍDICO	APRECIACIÓN ANALÍTICA JURÍDICA	SI	NO	COMENTARIO
<b>I. IDENTIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA</b>	<b>STATUS</b>	<b>PERSONA NATURAL</b>			
		<b>PERSONA JURIDICA</b>			
		<b>DE PLENA</b>			
		<b>DE NULIDAD</b>			
		<b>ACCIÓN DE AMPARO</b>			
<b>II. HECHO JURÍDICO</b>	<b>CAPACIDAD DE ANALISIS FÁCTICO</b>	<b>ES RELEVANTE</b>			
<b>III. ASPECTO JURIDICO</b>	<b>CAPACIDAD JURIDICA</b>	<b>ES CONSIDERADO</b>			
<b>IV. PARTES DEL PROCESO JURÍDICO</b>	<b>STATUS</b>	<b>SUJETO ACTIVO</b>			
		<b>SUJETO PASIVO</b>			
<b>V. PROBLEMA JURIDICO</b>	<b>CAPACIDAD DE EJERCICIO</b>	<b>ES VIABLE</b>			
<b>VI. TESIS JURÍDICA</b>	<b>CAPACIDAD FÁCTICA</b>	<b>SE PLANTEA</b>			
<b>VII. LEGISLACIÓN Y CARACTERÍSTICAS JURÍDICA</b>	<b>CAPACIDAD JURÍDICA</b>	<b>ES VIABLE</b>			

<b>VIII. MÉTODO UTILIZADO POR LA CORTE</b>	<b>MOTIVACIÓN DISPOSITIVA</b>	<b>ES SISTEMÁTICO</b>			
		<b>EXEGÉTICO (INTERPRETACIÓN CRÍTICA Y PERSONAL DE UN TEXTO DADO)</b>			
<b>IX. CONSIDERACIONES DE LA CORTE</b>	<b>CAPACIDAD DE EJERCICIO CAPACIDAD JURÍDICA</b>	<b>SE ACOGE</b>			
<b>X. SALVAMENTO DE VOTO</b>	<b>CAPACIDAD DE EJERCICIO (DE INTERPRETACIÓN PERSONAL)</b>	<b>HUBO</b>			
<b>XI. APORTES</b>	<b>MOTIVACIÓN JURÍDICA</b>	<b>HUBO</b>			
<b>XII. ASPECTOS NO CONCLUIDOS</b>	<b>MOTIVACIÓN JURÍDICA MOTIVACIÓN PROBATORIA MOTIVACIÓN FÁCTICA MOTIVACIÓN DISPOSITIVA (QUE IMPONE SU CRITERIO) MOTIVACIÓN PROBATORIA</b>	<b>HUBO</b>			